

CHRISTOPHE FARQUET

LA DÉFENSE DU PARADIS FISCAL SUISSE AVANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE : UNE HISTOIRE INTERNATIONALE

HISTOIRE

EDITIONS ALPHIL
PRESSES UNIVERSITAIRES SUISSES

La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale

Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres

Christophe Farquet

La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale

Analyse de la politique helvétique dans les négociations sur la double imposition et l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres

Éditions Alphil-Presses universitaires suisses

Ce livre a été publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique dans le cadre du projet pilote OAPEN-CH.

Case postale 5
2002 Neuchâtel 2
Suisse

www.alphil.ch

Alphil Diffusion
commande@alphil.ch

ISBN Papier : 978-2-88930-112-6
ISBN PDF : 978-2-88930-141-6
ISBN EPUB : 978-2-88930-142-3

Responsable d'édition : Sandra Lena

Abréviations

AASB	Archives de l'ASB
ABNS	Archives de la Banque nationale suisse
ABOE	Archives de la Banque d'Angleterre
ACCI	Archives de la Chambre de commerce internationale
ACV	Archives cantonales vaudoises
ADF	Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères français
AFB	Archives fédérales à Berne
AFC	Administration fédérale des contributions
AFZ	Archiv für Zeitgeschichte
AGR	Archives générales du Royaume de Belgique
AIAG	Aluminium Industrie AG
AMAEB	Archives du ministère des Affaires étrangères de Belgique
ASB	Association suisse des banquiers
ASDN	Archives de la Société des Nations
BArch	Bundesarchiv
BNS	Banque nationale suisse
BPS	Banque populaire suisse
CAEF	Centre des Archives économiques et financières
CARAN	Centre d'accueil et de recherche des Archives nationales

CCI	Chambre de commerce internationale
CEFP	Commission économique et financière provisoire de la SDN
CHF	Franc suisse
CS	Crédit Suisse
DAE	Division des affaires étrangères du Département politique fédéral
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFFD	Département fédéral des finances et des douanes
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPF	Département politique fédéral
FF	Franc français
GHI	Groupement des holdings industrielles
IPC	Indice des prix à la consommation
MRC	Modern Record Center
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEF	Organisation économique et financière de la Société des Nations
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit intérieur brut
PRD	Parti radical-démocratique
PRO	Public Record Office
PSS	Parti socialiste suisse
PV	Procès-verbal
SBS	Société de Banque Suisse
SDN	Société des Nations
SFIO	Section française de l'Internationale ouvrière
SWA	Schweizerisches Wirtschaftsarchiv
USCI	Union suisse du commerce et de l'industrie

Introduction

Définition du problème et état de la question

Objet et visées de l'ouvrage

La Première Guerre mondiale marque une césure déterminante dans l'histoire financière de l'Occident[1]. Phénomène le plus frappant de cette rupture, le conflit et l'effort de reconstruction conduisent dans tous les pays belligérants à un accroissement aussi soudain que considérable de la sphère étatique. Au travers de l'organisation de la production de guerre, l'État se mue en acteur économique de poids, tout en intensifiant son rôle de régulateur des marchés commerciaux et financiers face aux contraintes imposées par le conflit. Cette transformation rapide ne se fait cependant pas sans heurts, d'autant plus que son coût n'a pas été anticipé en 1914 par les belligérants. À l'issue de la guerre, une inflation incontrôlée ébranle le système monétaire international de l'étalon-or, et le volume colossal de dettes publiques intérieures et extérieures bouleverse les marchés de crédits, tandis que les taux d'imposition sur le revenu s'élèvent dans plusieurs pays à des niveaux qui resteront inégalés au XX[e] siècle. Si un retour à la normale économique d'avant-guerre, véritable credo des dirigeants occidentaux durant la deuxième partie des années 1920, est partiellement amorcé à la suite des secousses financières et monétaires du début de la décennie, la Grande Dépression des années 1930 ravive l'interventionnisme étatique dans l'espoir d'enrayer le cercle vicieux de la déflation dans lequel s'est engagée l'économie mondiale.

---

[1] Pierre Léon (éd.), *Histoire économique et sociale du monde*, vol. 5, Paris : Armand Colin, 1977 ; Charles P. Kindleberger, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris : Economica, 1990, p. 393-493 ; Barry Eichengreen, *Golden fetters : the Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York : Oxford University Press, 1992, p. 1-16 ; Michel Beaud, *Histoire du capitalisme. 1500-2010*, Paris : Éditions du Seuil, 2010, p. 227-275. Les références de littérature secondaire comme de sources d'archives sont systématiquement présentées dans la suite du texte par ordre chronologique dans les notes. Toutes les citations en langue étrangère dans la suite du texte sont traduites par moi.

Du point de vue étroit de la fiscalité, cette «*montée de l'État*»[2] ne s'incarne pas uniquement par une hausse des impôts. Les besoins accrus de rentrées incitent à une refonte complète des principes de taxation. La caractéristique la plus marquante de cette nouvelle donne fiscale consiste en la transformation et la modernisation des systèmes d'imposition directe. Alors que les prélèvements publics sont essentiellement assurés avant la guerre par des ponctions sur les importations et sur la consommation, les taxes sur les revenus, sur les bénéfices et sur les capitaux occupent désormais un rôle important dans l'approvisionnement des budgets étatiques. Parallèlement, de nouvelles procédures de détermination de l'assiette fiscale et de contrôle de la substance d'imposition sont instaurées pour assurer le fonctionnement des systèmes d'impôt.

Motivé par un souci de reporter, au moins en apparence, une partie plus conséquente de la charge fiscale sur les possédants, dans un temps de poussée du mouvement ouvrier, ce tournant dans l'histoire de la fiscalité suscite de forts remous sociopolitiques. Les «*réactions contre la fiscalité égalitaire*»[3], pour emprunter les mots du sociologue Gabriel Ardant, s'expriment par une opposition virulente aux hausses d'impôt de la part des fractions conservatrices aux parlements, par une obstruction généralisée des milieux économiques aux procédures de taxation sur le profit et le capital, ainsi que par une fraude fiscale très développée, surtout parmi les contribuables aisés.

Le recours plus intensif à la fiscalité directe et les conflits qu'il engendre ont aussi des répercussions majeures au sein des relations financières internationales. D'un côté, face à l'alourdissement conséquent des charges d'impôts et au resserrement des contrôles fiscaux, l'incitation à la délocalisation des avoirs à l'étranger afin d'échapper aux taxes est démultipliée. L'attractivité de l'expatriation de la fortune est d'autant plus grande qu'il n'existe à la sortie de la guerre, hormis quelques exceptions mineures, aucune collaboration interétatique entre les administrations fiscales. Il est dès lors d'une difficulté extrême pour les États d'identifier et de ponctionner les valeurs une fois qu'elles ont été exportées hors des frontières nationales. D'un autre côté, symétriquement à ces phénomènes de sous-taxation, des cas de double imposition, quoique moins déterminants, apparaissent simultanément. Dans ce véritable laboratoire d'expérimentation des systèmes fiscaux qu'est devenue l'Europe de l'entre-deux-guerres, certains investissements extérieurs, des multinationales industrielles en particulier, sont susceptibles d'être taxés par plusieurs administrations dans les différents pays où ces entreprises opèrent.

Influant sur le moteur de l'économie de marché – la préservation du profit – tout comme sur la compétition entre les places financières et sur les rentrées des États dans un temps d'orthodoxie budgétaire dogmatique, ces deux problématiques de fiscalité

---

[2] Jean-Charles Asselain, *Histoire économique du xxe siècle*, vol. 1 : La montée de l'État (1914-1939), Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Librairie Dalloz, 1995.

[3] Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, vol. 2, Paris : Fayard, 1972, p. 493.

internationale deviennent consécutivement des questions politiquement très brûlantes. Dès le début des années 1920, la double imposition et l'évasion fiscale occupent une place de choix au sein des pourparlers économiques. Les négociations multilatérales et bilatérales qu'elles provoquent déboucheront sur les premières réelles tentatives de répartition interétatique des charges fiscales sur les capitaux exportés. Ces essais se matérialiseront par la signature d'accords bilatéraux fixant des principes pour empêcher la superposition d'impôts et instaurant une coopération contre l'évasion fiscale au travers d'échanges de renseignements entre les administrations nationales. Une cinquantaine de conventions de ce type sont conclues entre les États pendant l'entre-deux-guerres.

Or, pour l'économie suisse en particulier, ces négociations de fiscalité internationale sont d'une importance décisive. À la fin de la Première Guerre mondiale, la place financière helvétique amorce en effet sa conversion en «*plaque tournante*» du capital européen[4]. Les avoirs des pays voisins affluent massivement en direction de la Suisse, avant d'être en grande partie réexportés sur les marchés extérieurs. À l'origine de cette nouvelle attractivité, la fiscalité joue un rôle prédominant à côté de la neutralité, de la stabilité politique, de la force du franc et de la dérégulation du marché financier helvétique. À rebours de la tendance européenne, le maintien d'une détaxation presque intégrale des capitaux étrangers attire fortement les patrimoines et les investissements vers la Confédération. Deux atouts favorisent spécifiquement la transformation de la Suisse en havre fiscal. D'une part, pour l'épargne privée surtout, la garantie d'un secret bancaire très solide en comparaison internationale vis-à-vis aussi bien des administrations helvétiques qu'étrangères rend illusoire une taxation correcte du patrimoine exporté en Suisse. D'autre part, pour les multinationales principalement, les cantons helvétiques s'adonnent à une compétition à la baisse d'impôt, *via* notamment l'octroi de privilèges fiscaux aux holdings.

Aussi, dans le cadre des pourparlers de fiscalité internationale, les négociateurs helvétiques vont-ils essayer de préserver cette nouvelle place de «*trustee neutre*» acquise par l'économie suisse[5]. Dans ce but, il s'agit pour les dirigeants suisses d'écarter toute possibilité de coopération internationale contre l'évasion fiscale par des échanges de renseignements sur les capitaux importés en Suisse, tout en tentant d'obtenir simultanément des dégrèvements fiscaux dans les pays étrangers sur les avoirs (ré)exportés depuis la Confédération. La position des autorités helvétiques et

---

[4] Hansjörg Siegenthaler, «Switzerland 1920-1970», in Carlo Cipolla (éd.), *The Fontana Economic History of Europe. Contemporary Economies*, vol. 2, London: W. Collins, 1976, p. 566; Marc Perrenoud *et al.*, *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme. Les relations des grandes banques avec l'Allemagne (1931-1946*), Lausanne & Zurich: Payot & Chronos, 2002, p. 45; Malik Mazbouri, Sébastien Guex, Rodrigo López, «Finanzplatz Schweiz», in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel: Schwabe, 2012, p. 510.

[5] Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne: Payot, 1974, p. 283.

l'étendue des exigences suisses à l'égard des autres États sont d'autant plus difficiles à défendre que la Suisse est également une puissance industrielle et commerciale qui a tissé un réseau très dense de filiales à l'étranger depuis la fin du XIX[e] siècle. Faisant suite aux demandes des banques, la grande industrie helvétique réclame au sein des négociations des réductions d'impôts sur ses participations à l'étranger. En dépit de ces difficultés sur les fronts extérieur et intérieur, les dirigeants suisses s'en sortent remarquablement. Aussi bien par des accords informels que par la conclusion de plusieurs conventions de double imposition, des réductions significatives des charges fiscales sur les investissements extérieurs suisses, directs et de portefeuille, sont engrangées, alors que les pressions étrangères contre le secret bancaire sont systématiquement écartées. En d'autres termes, quoiqu'avec des accrocs de plus en plus fréquents à l'approche de la Seconde Guerre mondiale, les deux versants de la plaque tournante helvétique du capital – son importation et sa réexportation – sont largement préservés au niveau fiscal durant l'entre-deux-guerres. L'objectif central du présent ouvrage est donc très simple : il cherche à exposer et à expliquer cette réussite fondatrice de la défense du paradis fiscal suisse au XX[e] siècle.

Il ressort de l'analyse deux thèses cardinales qui constituent les piliers de l'argumentation qui suit. La première concerne l'attitude des décideurs suisses : le présent ouvrage soutient que, pendant l'entre-deux-guerres, les dirigeants helvétiques ont élaboré et défendu de façon systématique vis-à-vis de l'étranger une politique d'évasion fiscale visant à soustraire aux impôts étrangers tous les capitaux importés en Suisse, transitant par la Suisse ou exportés depuis la Suisse. Autrement dit, la transformation de la Confédération en havre fiscal avant la Seconde Guerre mondiale n'est pas seulement le produit d'un processus antagoniste entre les troubles politiques, monétaires et financiers en Europe, et la relative stabilité qui règne dans la Confédération, processus auquel répond un positionnement dans cet interstice de la finance helvétique. En réalité, cette mutation est fortement accompagnée et favorisée par une subordination prononcée de l'appareil étatique suisse aux intérêts économiques. Comme l'étude comparative des politiques étrangères le démontre, on ne trouve pas ailleurs en Europe une stratégie de protection de l'attractivité fiscale aussi combative que celle à l'œuvre en Suisse.

La seconde thèse porte sur l'attitude des dirigeants des autres pays. Si l'orientation de la politique suisse a certes contribué à la réussite de la défense du havre fiscal, c'est bien davantage la faiblesse des pressions de la part des gouvernements et des administrations étrangères qui explique les résultats avantageux obtenus par les négociateurs helvétiques lors des pourparlers internationaux. Que ce soit pour des motifs idéologiques, politiques ou économiques, la présence du refuge suisse au milieu de l'Europe est, si ce n'est protégée, tout du moins tolérée par une très large frange des élites occidentales durant l'entre-deux-guerres. Ainsi, bien que des attaques discursives à l'encontre du secret bancaire apparaissent continuellement sur la scène internationale et que celles-ci prennent parfois des tournures violentes, on n'assiste

jamais avant la Seconde Guerre mondiale à une offensive durable et coordonnée des puissances économiques en direction du havre fiscal suisse.

Intérêt de la recherche

Trois raisons principales justifient le choix de la politique suisse dans le domaine de la fiscalité internationale durant l'entre-deux-guerres comme objet d'analyse. La première tient à l'état de la littérature historique sur le sujet. En Suisse comme à l'étranger, le corpus d'études comporte en effet dans ce domaine de très importantes lacunes. En ce qui concerne les travaux helvétiques, le champ historiographique sur les négociations d'évasion fiscale et de double imposition se résume, outre les articles écrits au cours de l'élaboration de cet ouvrage[6], à quatre études se basant sur des sources d'archives. Deux thèses récentes, tout d'abord, de Marc Perrenoud et Janick Schaufelbuehl, analysent chacune, en un chapitre, la phase finale des pourparlers de fiscalité internationale entre la France et la Suisse durant les années 1930[7]. Sébastien Guex consacre, quant à lui, six pages d'un article sur les relations économiques germano-suisses à la conclusion des négociations de double imposition entre ces deux pays en 1931[8]. Un mémoire de licence, enfin, aborde les négociations fiscales avec les États-Unis, qui débutent pendant l'entre-deux-guerres et qui ne s'achèvent que dans les années 1950[9]. Précisons encore que deux autres études

[6] Christophe Farquet, « Le secret bancaire en cause à la Société des Nations (1922-1925) », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2009, p. 102-115 ; Christophe Farquet, « Lutte contre l'évasion fiscale : l'échec de la SDN durant l'entre-deux-guerres », *L'Économie politique*, 44, 2009, p. 93-112 ; Christophe Farquet, « Expertise et négociations fiscales à la Société des Nations (1923-1939) », *Relations internationales*, 142, 2010, p. 5-21 ; Christophe Farquet, « Le marché de l'évasion fiscale dans l'entre-deux-guerres », *L'Économie politique*, 54, 2012a, p. 95-112 ; Christophe Farquet, « The Rise of the Swiss Tax Haven during the Interwar Period : An International Comparison », *EHES Working Papers*, 27, 2012b ; Christophe Farquet, « Tax Avoidance, Collective Resistance, and International Negotiations : Foreign Tax Refusal by Swiss Banks and Industries Between the Two World Wars », *Journal of Policy History*, 25/3, 2013, p. 334-353. Mon mémoire de licence portait déjà sur la question : Christophe Farquet, « Aux sources de la défense du secret bancaire suisse. Les débats sur l'évasion fiscale et la double imposition à la Société des Nations (1922-1928) », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2007.

[7] Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse ou la force du petit : évasion fiscale, relations commerciales et financières (1940-1954)*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, p. 316-330 ; Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne : Antipodes, 2011, p. 209-214. On retrouve des mentions de ces négociations dans d'autres textes de Marc Perrenoud : Marc Perrenoud, « La diplomatie suisse et les relations financières avec la France, 1936-1945 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 388-397 ; Marc Perrenoud, Rodrigo López, *Aspects des relations financières franco-suisses (1936-1946)*, Lausanne & Zurich : Payot & Chronos, 2002, p. 67-74 ; Marc Perrenoud, « Secret bancaire et politique étrangère de la Suisse (1932-1962) », *Relations internationales*, 113, 2003, p. 27-40 ; Marc Perrenoud, « La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique », *Relations internationales*, 121, 2005, p. 25-42.

[8] Sébastien Guex, « Relations commerciales entre l'Allemagne et la Suisse : histoire d'une rupture, 1930-1932 », in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 281-286.

[9] Christophe Buffat, « De l'élaboration à la conclusion d'un accord de double imposition entre la Suisse et les États-Unis (1934-1952) », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2003.

ont succinctement traité des pourparlers bilatéraux durant la période d'après-guerre[10] et que plusieurs travaux ont analysé en profondeur la défense du secret bancaire à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au sein de négociations qui ne concernent pas prioritairement les questions fiscales, mais le déblocage des investissements extérieurs helvétiques et la confiscation des avoirs nazis en Suisse par les puissances alliées[11].

Le présent ouvrage confirme, dans les grandes lignes, l'analyse du déroulement des discussions tel qu'il est relaté par ces historiens, à savoir les difficultés que pose aux autorités suisses le lien entre les questions de double imposition et d'évasion fiscale, le primat absolu accordé dans ce cadre à la défense du secret bancaire et finalement la réussite répétée de la politique helvétique. Cette étude apporte cependant un éclairage original sur le sujet. Il s'agit en effet de la première tentative d'interprétation globale de la politique fiscale internationale de la Suisse sur la moyenne durée, ce qui ouvre des perspectives nouvelles dans quatre directions. 1) La focale d'analyse est élargie chronologiquement, puisque les années 1920, au contraire des années 1930, n'ont presque pas été traitées auparavant. Or, l'après-Première Guerre mondiale est une période charnière durant laquelle sont dessinés les grands axes futurs de la politique fiscale internationale de la Suisse. 2) Il en est de même au niveau spatial. L'ouvrage décortique, plus minutieusement que les précédents travaux, les négociations bilatérales avec l'Allemagne et la France, ainsi que les deux autres pourparlers qui aboutissent à la signature d'une convention, respectivement avec l'Autriche et la Grande-Bretagne. Il se penche sur les discussions qui ont lieu en parallèle sur la scène multilatérale à la Société des Nations (SDN) et à la Chambre de commerce internationale (CCI). Il s'attache à traiter également les nombreux pourparlers qui échouent, à l'exemple de ceux avec l'Italie, ainsi que les multiples marchés informels qui sont conclus en marge des négociations officielles. 3) D'un point de vue méthodologique, si les précédentes analyses se concentraient surtout sur les phases finales de négociations interétatiques, une attention particulière est ici accordée à

[10] Jörg Ruckstuhl, « Les relations financières entre la Suisse et l'Espagne (1945-1966) : de la fin de la Seconde Guerre mondiale à la convention de double imposition hispano-suisse », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2005, p. 70 ss. ; Sandra Bott, Sébastien Guex, Bouda Etemad, *Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud durant l'Apartheid (1945-1990)*, Lausanne : Antipodes, 2005, p. 197-219. Il faut encore relever un article qui touche partiellement aux questions fiscales internationales : Sophie Pavillon, « Aux frontières du profit : les relations entre la société suisse Alimentana AG et sa filiale Maggi GmbH en Allemagne du Sud (1925-1943) », in Jean-Claude Favez, Hans Ulrich Jost, Francis Python (éd.), *Les relations internationales et la Suisse*, Lausanne : Antipodes, 1998, p. 127-142.

[11] Voir, entre autres, Marco Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben über die « Safehaven »-Politik zum Washingtoner Abkommen 1941-1946*, Bern : Haupt, 1984 ; Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die Deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich : Chronos, 1992 ; Mario Cerutti, « Le blocage des avoirs suisses aux États-Unis en 1941 et ses conséquences », in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 185-235 ; Sébastien Guex, « The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy », *Business History Review*, 74/2, 2000, p. 237-266 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 554-571 ; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 229-290.

l'élaboration intérieure de la politique suisse. Au travers du croisement de sources des multiples acteurs institutionnels des débats, le fonctionnement interne du havre fiscal suisse est ainsi également mis en lumière. 4) Ce travail dépasse la vue quelque peu helvético-centriste de l'historiographie sur la fiscalité internationale grâce au recours aux archives anglaises, françaises, allemandes et belges. Il est possible de cette manière de démontrer autant la spécificité de la politique suisse que la tolérance des élites étrangères à l'égard du havre fiscal helvétique. Il s'agit donc bien d'une histoire internationale de la défense du paradis fiscal suisse.

Si l'historiographie helvétique sur la fiscalité internationale se caractérise, comme on le voit, par une discrétion qui est quelque peu habituelle en histoire financière, plus surprenant est le fait que le champ historique sur cette thématique soit littéralement en friche à l'étranger. À l'exception de travaux d'histoire du droit peu problématiques et peu documentés[12], la littérature générale concernant la fiscalité internationale durant l'entre-deux-guerres basée sur des sources d'archives se résume à deux seuls travaux. Le politologue Sol Picciotto, dans son ouvrage sur l'histoire de la régulation internationale de la taxation des multinationales au XXe siècle, consacre un chapitre sur les années 1920 et 1930, à l'aide de publications contemporaines et de sources qui ont également été consultées, pour la plupart, aux archives nationales britanniques dans le cadre du présent travail[13]. Mais, si l'interprétation que S. Picciotto donne des diverses politiques nationales en matière de fiscalité internationale est proche de celle offerte ici, son approche ne traite que de la moitié du problème – la question de la double imposition – et laisse en grande partie de côté celle de l'évasion fiscale, pourtant déterminante dans le positionnement des différents gouvernements. Inversement, l'ouvrage de Thierry Godefroy et de Pierre Lascoumes – politologues eux aussi – porte uniquement sur la régulation multilatérale de l'évasion fiscale au XXe siècle. Ce livre, qui utilise les archives de la SDN, ne consacre toutefois à l'entre-deux-guerres qu'un chapitre de cinq pages qui décrit dans les grandes lignes l'échec de la tentative genevoise à ce sujet[14]. Ainsi, même si c'est bien l'analyse de la politique

---

[12] Il faut tout de même relever ici la série de travaux réalisée ces dernières années par Sunita Jogarajan. Même s'ils n'offrent pas une analyse historique au sens plein du terme et se contentent essentiellement d'une description des travaux et des négociations de fiscalité internationale, ses articles se basent sur une lecture rigoureuse de sources primaires, notamment des Archives de la SDN. Voir par exemple Sunita Jogarajan, « Stamp, Seligman and the Drafting of the 1923 Experts' Report on Double Taxation », *World Tax Journal*, 5/3, 2013 ; Sunita Jogarajan, « The Drafting ot the 1925 League of Nations Resolutions on Tax Evasion », in Peter Harris, Dominic de Cogan (éd.), *Studies in the History of Tax Law*, vol. 7, Oxford : Hart Publishing, 2015, p. 253-292.

[13] Sol Picciotto, *International Business Taxation. A Study in the Internationalization of Business Regulation*, London : Weidenfeld and Nicolson, 1992, p. 1-37.

[14] Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, *Le capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places* offshore, Paris : Éd. La Découverte, 2004, p. 134-138. Une version quelque plus détaillée non publiée du texte a été rédigée au préalable : Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, « Émergence du problème des « places off shore » et mobilisation internationale », Paris : Centre d'étude de la vie politique française, 2002, p. 57-66. Un papier a relevé en 2011 l'absence presque totale d'études historiques sur les négociations de double imposition : Richard Vann, « Writing tax treaty history », *Sydney Law School Legal Studies Research Paper Series*, 10/19, 2011. Dans le même sens, voir Lara Friedlander, Scott Wilkie, « Policy Forum : The

suisse qui se situe au cœur de la présente étude, il offre, en filigrane, la première vision globale, certes incomplète, sur la régulation de la fiscalité internationale avant la Seconde Guerre mondiale.

Relevons encore rapidement que les études nationales sur les négociations de double imposition et d'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres sont elles-mêmes très éparses. Sans prétendre à une parfaite exhaustivité, on mentionnera principalement des travaux qui se basent sur les archives publiques des États-Unis, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas. Tout d'abord, concernant les États-Unis, un article bien documenté met en évidence le rôle prédominant de l'expert du Treasury, le professeur de droit Thomas Adams, dans le façonnement de la politique américaine de double imposition au sortir de la Grande Guerre[15]. Ensuite, le fiscaliste John Avery Jones a retracé pour sa part les origines de la politique britannique au travers de l'analyse de la conclusion de la première convention globale de double imposition anglaise – signée avec les États-Unis en 1945, mais dont le processus de négociations remonte à l'entre-deux-guerres[16]. Enfin, également dans le champ de l'histoire du droit, Maikel Evers a récemment produit un article sur la politique des Pays-Bas dans les pourparlers fiscaux de l'entre-deux-guerres, centré pour l'essentiel sur les négociations de double imposition entre l'administration néerlandaise et son homologue allemande[17]. Aussi précieux soient-ils pour percevoir de l'intérieur les mécanismes décisionnels qui sous-tendent l'adoption des politiques fiscales internationales dans ces trois pays, ces articles souffrent cependant de deux limites que tente de dépasser la présente étude. D'un côté, mettant à profit pour l'essentiel les sources tirées des fonds des administrations fiscales et financières, la focale d'analyse adoptée est trop étroite. L'impact du contexte politique, national ou international, et l'influence des milieux économiques sur l'orientation des stratégies en matière de fiscalité internationale sont rendus imperceptibles de cette manière. De l'autre, en cherchant à utiliser les archives historiques pour retracer les origines du réseau actuel

---

History of Tax Treaty Provisions – And Why It is Important to Know About It», *Canadian Tax Journal*, 54/4, 2006, p. 907-921. Notons que certains autres travaux de science politique se sont également intéressés marginalement à l'histoire de la fiscalité internationale, sans recours aux sources d'archives. Voir, entre autres, Thomas Rixen, *The Political Economy of International Tax Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008*;* Thomas Rixen, «Bilateralism or multilateralism? The Political Economy of Avoiding International Double Taxation», *European Journal of International Relations*, 16/4, 2010, p. 589-614.

[15] Michael J. Graetz, Michael M. O'Hear, «The «Original Intent» of U.S. International Taxation», *Duke Law Journal*, 46/5, 1997, p. 1021-1109.

[16] John Avery Jones, «The History of the United Kingdom's First Comprehensive Double Taxation Agreement», *British Tax Review*, 3, 2007, p. 211-254. L'attitude du délégué fiscal de la Grande-Bretagne à la SDN au début des années 1920, Josiah Stamp, a également été analysée par ce même historien. John Avery Jones, «Sir Josiah Stamp and Double Income Tax», Papier présenté à la *Sixth History of Tax Law Conference*, Cambridge, 2-3 juillet 2012. En outre, une thèse en cours porte sur l'incidence de la double imposition sur les entreprises britanniques et japonaises. Ryo Izawa, «The Formation of Companies for Tax Avoidance: The Relationship between UK Multinationals and International Double Taxation in the Interwar Period», *Business History Conference*, 13, 2015.

[17] Maikel Evers, «Tracing the Origins of the Netherlands' Tax Treaty Network», *Intertax*, 41/6-7, 2013, p. 375-386.

de traités bilatéraux, la vision adoptée dans ces travaux tend à devenir déterministe. Cette perspective ne permet pas, par exemple, d'expliquer pourquoi, en dépit de l'augmentation vertigineuse des taux d'impôts après 1914, relativement peu de traités bilatéraux de double imposition ont en fin de compte été conclus avant la Seconde Guerre mondiale.

À côté de l'originalité de la thématique traitée, la deuxième raison du choix de l'objet de cet ouvrage tient à l'importance de l'analyse de la fiscalité internationale pour la compréhension de l'histoire des relations économiques. Dans une perspective de sociologie financière, l'impôt, tout en façonnant lui-même les relations de pouvoir, est un révélateur profond des rapports de force socio-économiques, puisqu'il met à nu, au-delà du discours idéologique, la répartition réelle du coût de l'État entre les différents groupes de population[18]. Le célèbre économiste Joseph Schumpeter, un des pionniers de la sociologie financière allemande, va jusqu'à affirmer en 1918, pour souligner l'intérêt de l'étude des finances publiques, qu'« [o]*n y retrouve, dépouillés des rationalisations de toutes sortes, la culture d'un peuple, son niveau de civilisation et sa structure sociale, les buts qu'il poursuit en politique* »[19]. Le grand historien français Jean Bouvier exprime, soixante ans plus tard, une idée similaire : « *Il faudrait considérer les finances publiques* [...] *comme traduisant un certain état des rapports de force sociaux et des valeurs sociales dominantes.* »[20]

En partant de ce postulat du rôle révélateur des finances publiques, on peut faire le pari qu'au-delà du jeu diplomatique traditionnel, les négociations fiscales internationales révèlent des rapports économiques fondamentaux dans et entre les États. Ainsi, à l'encontre des textes juridiques, qui abordent l'imposition comme une thématique technique, les négociations de fiscalité internationale, par les enjeux qu'elles soulèvent, sont considérées dans le présent travail comme des objets de lutte à l'intérieur d'une structure donnée entre des groupes sociaux aux intérêts divergents. Dans la mesure du possible, la tendance à la technicisation a été systématiquement

---

[18] Josef Schumpeter, « La crise de l'État fiscal », in *Impérialisme et classes sociales*, Paris : Les Éditions de Minuit, 1972 (1918), p. 229-282. En réalité, les considérations de Schumpeter au sujet de l'impôt sont précédées par les travaux de Rudolf Goldscheid : Rudolf Goldscheid, « Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft », in Rudolf Hickel (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt am Main : Suhrkamp, 1976 (1926), p. 253-316. Pour le développement moderne de la sociologie financière, voir Sébastien Guex, *L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au xx[e] siècle*, Lausanne : Réalités sociales, 1998, p. 257-280 ; Sébastien Guex, « La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 146-147, 2003a, p. 60-61. Les travaux théoriques récents sur l'impôt tendent à concilier la sociologie financière avec des approches de type culturaliste : Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, Monica Prasad, « The Thunder of History : The Origins and Development of the New Fiscal Sociology », in Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p. 1-27 ; Marc Leroy, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris : Economica, 2010.

[19] Schumpeter, art. cit., 1972 (1918), p. 234.

[20] Jean Bouvier, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 33/2, 1978, p. 209.

dépassée pour faire ressortir les rapports de pouvoir que la fiscalité recouvre. L'analyse des politiques gouvernementales au sujet de la taxation internationale permet de cette manière d'aborder entre autres le problème de la puissance relative du capitalisme industriel et bancaire à l'intérieur des différents pays, ou celui du type de relations entre l'appareil fiscal ou diplomatique et les milieux économiques. Le résultat des pourparlers sur la double imposition et l'évasion fiscale, très favorable aux paradis fiscaux, invite également à s'interroger sur la fonction attribuée aux petits pays dans la préservation du libéralisme économique en Europe après la Première Guerre mondiale.

D'une façon moins abstraite et pour montrer sous un autre angle que les négociations de double imposition et d'évasion fiscale ne sont pas des objets techniques sans implications politiques, on doit également relever que ces questions sont incluses au cœur d'un grand nombre d'événements diplomatiques majeurs qui encadrent les relations économiques dans l'entre-deux-guerres. Les débats de fiscalité internationale sont insérés, par exemple, aussi bien dans les grandes conférences de Bruxelles et de Gênes au cours de l'après-Première Guerre mondiale que dans les négociations de *clearing* de l'Allemagne nazie, en passant par les tumultueux pourparlers sur les Réparations de guerre. En outre, des figures politiques parmi les plus marquantes de la première moitié du siècle précédent (par exemple, Léon Blum ou Neville Chamberlain), les plus influents économistes (John Maynard Keynes ou Edwin R. A. Seligman), sans oublier bien entendu les plus puissants hommes d'affaires (François de Wendel ou Carl Duisberg), sont étroitement impliqués dans les négociations fiscales. Au regard de la place occupée par la fiscalité internationale dans les débats économiques de l'époque, on peut donc considérer que l'absence jusqu'à présent d'un examen attentif du développement des pourparlers de double imposition et d'évasion fiscale constitue une œillère dans l'histoire financière de l'entre-deux-guerres.

Troisième raison du choix du sujet : au moment où sont écrites ces lignes, on ne saurait manquer de souligner l'actualité brûlante de la thématique de la régulation internationale de l'évasion fiscale. Depuis l'éclatement de la crise financière en 2007-2008 – la plus profonde depuis la Grande Dépression des années 1930 –, le secret bancaire suisse a été placé, une nouvelle fois, sur le devant de la scène diplomatique. Alors que les États ont dû débourser des sommes considérables pour renflouer leur système bancaire et que des plans drastiques d'austérité ont simultanément été déployés, les dommages causés par l'évasion fiscale internationale sont devenus une thématique extrêmement sensible. Les pressions des grandes puissances étrangères ont contraint le gouvernement suisse à consentir, pour la première fois de son histoire, à des restrictions étendues du secret bancaire vis-à-vis de l'ensemble des autorités fiscales des pays occidentaux. Au-delà de la crise nationale, qui a constamment mobilisé l'arène politique et médiatique suisse depuis 2009, ces attaques s'inscrivent en réalité dans un mouvement de fond de prolifération de l'offre de finance *offshore* depuis la libéralisation financière des années 1970 et, par

conséquent, dans une période d'exacerbation de la compétition internationale sur le marché de l'évasion fiscale. Ce développement a atteint une telle proportion que les meilleurs spécialistes de la question ont estimé à 50 % la part des paradis fiscaux dans l'ensemble des prêts bancaires internationaux[21]. Dans ce contexte, il semble d'autant plus intéressant de se pencher sur l'entre-deux-guerres – une autre époque de crise aiguë qui a vu le premier boom de l'*offshore* – pour mieux comprendre le sens des pressions actuelles contre le secret bancaire. En identifiant les facteurs qui expliquent la réussite d'alors dans la défense du havre fiscal suisse, gageons que les raisons de son échec relatif durant la crise actuelle apparaîtront, par contraste, plus distinctement.

APPORTS À L'HISTORIOGRAPHIE

En sus de l'originalité, de l'importance et de l'actualité de la question traitée, l'analyse de la fiscalité internationale comporte un intérêt historiographique. Cette thématique se situe au croisement de quatre champs historiques – deux suisses et deux internationaux –, qui ont tous connu un certain renouveau au cours des quinze dernières années. Son étude permet d'apporter une pierre supplémentaire à ces édifices historiographiques, d'en dévoiler de nouvelles facettes, voire parfois d'en affiner quelque peu certaines interprétations. C'est à ce travail d'insertion et de confrontation avec la littérature que sont dévolues les lignes suivantes.

Secret bancaire, attractivité financière et compétitivité fiscale en Suisse

L'historiographie sur le secret bancaire et l'attractivité fiscale suisses ne se résume pas aux études précitées sur la défense extérieure du havre fiscal helvétique. Ce dernier a également fait l'objet de trois types d'études qui ont tracé, depuis deux décennies, les grands contours de son développement au XXe siècle.

Premièrement, les travaux de Sébastien Guex et, à sa suite, de Peter Hug ont permis de briser les mythes qui entouraient l'histoire du secret bancaire suisse[22]. Jusqu'à tard dans les années 1990, il était en effet plus ou moins admis dans les publications académiques que la garantie du secret bancaire avait été insérée dans la législation fédérale en 1934 dans le but de protéger des spoliations nazies les avoirs placés en Suisse par les Juifs allemands. Mais, comme l'ont montré les travaux

[21] Ronen Palan, Richard Murphy, Christian Chavagneux, *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca : Cornell University Press, 2010, p. 5.

[22] Sébastien Guex, « Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Genèses*, 34, 1999c, p. 4-27 ; Guex, art. cit., 2000 ; Sébastien Guex, « Le secret bancaire suisse : une perspective historique », *Revue économique et sociale*, 60/1, 2002, p. 9-19. Voir aussi Peter Hug, « Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz », in Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz : Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich : Hochschulverlag an der ETH Zürich, 2002, p. 269-322.

récents, cette histoire aux accents humanitaires, qui apportait une caution morale au secret bancaire, a été inventée de toutes pièces par les banquiers helvétiques eux-mêmes pendant les années 1950 et 1960, et aucune source d'archives n'a pu être citée à l'appui de cette thèse. En réalité, comme on le verra encore, le respect du secret bancaire pour les déposants vis-à-vis des administrations fiscales remonte en Suisse au XIXe siècle, une pratique qui est conservée à contre-courant de la tendance européenne après la Grande Guerre[23]. La première loi sur les banques de la Confédération du 8 novembre 1934 marque le renforcement de cette garantie, à la suite de pressions des autorités étrangères qui cherchent à taxer le patrimoine réfugié en Suisse. L'article 47 de la loi, qui confère au secret bancaire une protection pénale spécifique par rapport à la situation dans les autres pays à l'époque, peut aussi être interprété comme un signe donné par la Confédération aux épargnants que l'élaboration d'une législation en matière bancaire ne représente pas une action d'immixtion des pouvoirs publics, mais vise à renforcer le système financier helvétique dans un temps de crise. S'il existe désormais une unanimité au sein du corps des historiens pour récuser l'ancienne mythologie sur le secret bancaire, un débat reste cependant encore ouvert sur son importance relative pour l'attractivité financière suisse durant l'entre-deux-guerres en comparaison de la neutralité, de la stabilité politique et de la force monétaire[24].

Deuxièmement, l'histoire des banques helvétiques a largement intégré le facteur fiscal dans l'analyse de l'internationalisation de la place financière suisse. À ce propos, s'il était encore possible pour un chercheur de considérer en 1993 comme «*banal*»[25] le constat des lacunes de l'historiographie bancaire suisse, la situation s'est légèrement améliorée depuis lors[26]. Les vingt-cinq volumes des travaux de la Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale – instituée à la suite de pressions américaines demandant que la lumière soit faite sur les liens entre l'économie suisse et le régime nazi – ont constitué en 2001-2002 un véritable tournant pour l'historiographie helvétique. Ces différentes recherches ont mis en évidence, ce

---

[23] Sur l'histoire du secret bancaire avant 1914, voir Markus Winiger, «Le secret bancaire avant 1914: législation fiscale fribourgeoise, comptes joints, législations cantonales et fédérales sur les banques», Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2007.

[24] Contrairement à Sébastien Guex et Peter Hug, Robert Vogler a ainsi relativisé l'impact du secret bancaire et de la fiscalité sur l'attractivité de la place financière suisse: Robert U. Vogler, «The Genesis of Swiss Banking Secrecy: Political and Economic Environment», *Financial History Review*, 8/1, 2001, p. 73-84; Robert U. Vogler, *Das Schweizer Bankgeheimnis: Entstehung, Bedeutung, Mythos*, Zürich: Verein für Finanzgeschichte, 2005.

[25] Malik Mazbouri, «La biographie d'un grand banquier du début du 20e siècle: intérêt, matériaux et problèmes», in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich: Chronos, 1993, p. 165.

[26] Pour un survol de l'historiographie bancaire, voir Sébastien Guex, Malik Mazbouri, «L'historiographie des banques et de la place financière suisse aux 19e-20e siècles», *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2010, p. 203-228. Il faut tout de même relever que cette amélioration reste très légère. Sur la base des données de Guex et Mazbouri (p. 211), on peut calculer que la part des études historiques scientifiques portant sur le secteur financier par rapport au total des études en histoire suisse représente entre 2000 et 2005 une moyenne de 0,61 %, contre 0,37 % dans la décennie 1990.

qui avait certes déjà été anticipé par quelques historiens auparavant[27], à quel point la place financière helvétique était devenue un acteur de poids sur le marché international de la gestion de fortune dès les années 1920 en raison de son rôle de plaque tournante du capital européen[28]. Des nouvelles publications, en partie sur la base d'archives bancaires, sont venues ensuite confirmer cette interprétation[29]. De l'ensemble de ces travaux, il semble se dessiner un consensus pour considérer, d'une part, que l'entre-deux-guerres prépare structurellement le développement accéléré du centre bancaire suisse pendant les Trente Glorieuses, période durant laquelle il deviendra en valeur absolue la troisième place financière du monde et se hissera à la première position dans son domaine de prédilection de la gestion de fortune transfrontalière. D'autre part, il s'en dégage l'idée que la politique économique suisse avant la Seconde Guerre mondiale a été fortement orientée vers une stratégie volontaire d'expansion internationale de la finance, *via* notamment le maintien d'une très faible régulation du secteur bancaire et la défense inconditionnelle d'une monnaie forte[30].

Troisièmement, l'autre versant de l'histoire du havre fiscal helvétique, celui des finances publiques, a également connu un renouveau historiographique salutaire durant ces deux dernières décennies. Une série de recherches, inspirées de la sociologie financière, a retracé l'évolution des politiques financières suisses

[27] Voir par exemple Siegenthaler, art. cit., 1976 ; Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne : Payot, 1993, p. 9-12.

[28] Parmi les différents volumes de la Commission indépendante d'experts, les ouvrages suivants concernent principalement le rôle international de la place financière suisse : Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn, *Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem « Dritten Reich » : Handel, Raub und Restitution*, Zürich : Chronos, 2001 ; Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken : Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zürich : Chronos, 2001 ; Benedikt Hauser, *Netzwerke, Projekte und Geschäfte. Aspekte der schweizerisch-italienischen Finanzbeziehungen 1936-1943*, Zürich : Chronos, 2001 ; Christian Uhlig *et al.*, *Tarnung, Transfer, Transit. Die Schweiz als Drehscheibe verdeckter deutscher Operationen (1938-1952)*, Zürich : Chronos, 2001 ; Mario König, *Interhandel. Die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen. Eine Affäre um Eigentum und Interessen (1910-1999)*, Zürich : Chronos, 2001 ; Commission indépendante d'experts, *Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg*, Zürich : Chronos, 2002 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002 ; Perrenoud, López, *op. cit*, 2002.

[29] Michel Fior, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne. Contribution à une histoire de la place financière suisse (1924-1945)*, Genève : Droz, 2002 ; Jakob Tanner, « Der disktrete Charme der Gnomen. Entwicklung und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz », in Christoph Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert,* Frankfurt am Main : Campus Verlag, 2005, p. 127-147 ; Tobias Straumann, « Der kleine Gigant : Der Aufstieg Zürichs zu einem internationalen Finanzplatz », *Bankhistorisches Archiv*, 45, 2006, p. 139-169 ; Malik Mazbouri, Marc Perrenoud, « Banques suisses et guerres mondiales », in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques,* Zurich : Chronos, 2008, p. 233-253 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 55-127 ; Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012 ; Malik Mazbouri, « La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique. L'exemple de la Société de Banque Suisse », *Histoire, économie et société*, 32/1, 2013, p. 73-94.

[30] Sur la dérégulation du secteur bancaire, voir en particulier Yves Sancey, « Place financière suisse et émergence d'une régulation para-étatique durant l'entre-deux-guerres », in Sébastien Guex *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich : Chronos, 1998, p. 81-93 ; Yves Sancey, *Quand les banquiers font la loi. Aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne : Antipodes, 2015.

du début du XIX[e] siècle jusqu'au milieu du XX[e] siècle[31]. Ces travaux ont identifié les données récurrentes qui ont permis la transformation de la Suisse en havre fiscal par excellence. Quatre déterminants principaux peuvent être extraits de ces ouvrages pour expliquer ce processus : la non-participation militaire aux deux conflits mondiaux ; la limitation de l'interventionnisme étatique du fait de la neutralité et de la relative faiblesse du mouvement ouvrier en Suisse ; le maintien d'une décentralisation très forte du système fiscal en raison du fédéralisme ; l'intégration constante des milieux économiques dans l'élaboration de la politique financière, ce qui augmente leur capacité d'obstruction à l'imposition. Ces facteurs conduisent à la conservation d'un État fiscal faible en Suisse, dont les ponctions sur les capitaux sont encore plus modérées du fait à la fois de la compétition entre les cantons pour attirer les avoirs sur leurs territoires, et du sous-développement chronique de l'appareil administratif en majeure partie entre les mains d'autorités locales. Il faut tout de même noter qu'en raison précisément du fédéralisme, tout un pan de l'histoire financière helvétique est passé largement sous silence dans ces recherches qui envisagent essentiellement l'étage supérieur de l'État fiscal suisse, soit la politique de la Confédération. À l'exception d'un ouvrage sur la politique d'attraction des multinationales du canton de Zoug durant le XX[e] siècle, aucune analyse critique et fondée sur des sources d'archives n'a encore abordé l'histoire des finances publiques cantonales sous l'angle de la compétition fiscale[32].

---

[31] Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich : Limat Verlag, 1986 ; Guex, *op. cit.*, 1993 ; Sébastien Guex, « L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons. 1919-1921 », in Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), *Financement de l'État et conflits sociaux (14[e]-20[e] siècles),* Zurich : Chronos, 1994a, p. 209-239 ; Guex, *op. cit.*, 1998 ; Cédric Humair, *Développement économique et État central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne : Peter Lang, 2004 ; Cédric Humair, « Qui va payer la guerre ? Luttes sociopolitiques autour de la politique douanière suisse. 1919-1923 », in Groebner, Guex, Tanner (éd.), *op. cit.*, 2008, p. 157-176 ; Monique Ceni, « Guerre, impôts fédéraux directs et fédéralisme d'exécution », in Groebner, Guex, Tanner (éd.), *op. cit.*, 2008, p. 177-195 ; Gisela Hürlimann, « Öffentliche Finanzen und Budgetkulturen im Wandel », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2010, p. 229-252 ; Philipp Müller, *La Suisse en crise. Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne : Antipodes, 2010 ; Sébastien Guex, « Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik », in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012a, p. 1077-1129 ; Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (éd.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit ?*, Zürich : vdf Hochschul-Verlag an der ETH Zürich, 2012 ; Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne : Antipodes, 2014.

[32] Michael van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies. Eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich : Chronos, 1995. Sur un aspect restreint de la concurrence fiscale intercantonale, voir également Christophe Farquet, Markus Winiger, « Quand l'État transgressait le secret bancaire. L'imposition des capitaux mobiliers à Fribourg, 1894-1919 », *Annales fribourgeoises*, 71, 2009, p. 95-105. Quelques travaux récents offrent des études de cas sur l'évolution des régimes fiscaux cantonaux. Voir par exemple Flurin Noldin, « Die Finanzgeschichte der Stadt Zürich von der Eingemeindung 1893 bis zum Kollaps von 1919 », Mémoire de licence, Université de Zurich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, manuscrit, 2011 ; Giulia Willig, « Qui doit payer l'impôt ? La construction du système fiscal genevois moderne, 1920-1925 », Mémoire de maîtrise, Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève, manuscrit, 2016.

On le voit, la question de l'attractivité fiscale helvétique a été traitée soit dans une perspective restreinte à une seule de ses facettes, le secret bancaire, soit au travers de l'analyse du développement de la place financière suisse ou de l'étude des finances publiques de la Confédération. Il manque encore à ce jour une histoire exhaustive et comparative de l'élaboration des multiples pratiques fiscales qui ont formé l'attractivité du refuge suisse pour les capitaux étrangers et de leur évolution depuis le début du XX[e] siècle. Cet ouvrage, même s'il se concentre sur la défense extérieure de la compétitivité fiscale et non sur ces avantages comparatifs en tant que tels, fait un petit pas dans cette direction. Les dossiers des archives suisses et étrangères concernant les pourparlers de double imposition contiennent en effet quantité de notes, de rapports et de statistiques, réunis par les administrations de l'époque, qui détaillent les principes législatifs de taxation et surtout leur application concrète dans les différents pays. En mettant à profit cette documentation originale, habituellement très difficile d'accès, et en la croisant avec des publications juridiques de l'époque et des compilations de statistiques, le livre offre, autour de l'analyse des négociations, une confrontation des principes et des pratiques de taxation helvétiques avec ceux des autres puissances économiques. Cette comparaison confirme le rôle de *leader* du centre financier helvétique dans la compétition fiscale internationale durant les années 1920 et 1930. Dans le même sens, au sein de l'analyse du déroulement des négociations elles-mêmes, par le recoupement de multiples appréciations de la part des dirigeants suisses et étrangers et par les réactions très vives que ces négociations suscitent au sein des milieux économiques helvétiques, l'attractivité fiscale apparaît comme une composante déterminante, probablement même la plus importante à certains moments clés, de la transformation du centre bancaire suisse en refuge pour les capitaux en fuite durant l'entre-deux-guerres.

Évasion de capitaux, fraude fiscale et paradis fiscaux

Au-delà du cas suisse, à un niveau plus général, le constat effectué au sujet des négociations de double imposition doit être réitéré pour les paradis fiscaux : si la somme des études historiques sur le havre fiscal suisse est mince, la littérature sur le développement global de la finance *offshore* durant l'entre-deux-guerres est quant à elle chétive. On peut également diviser l'historiographie en trois champs.

Tout d'abord, les phénomènes d'évasion de capitaux dans l'entre-deux-guerres ont abondamment été discutés dans les histoires financières classiques. Les historiens de l'économie anglo-saxons les plus renommés, comme Charles Feinstein, Harold James ou Barry Eichengreen, ont mis en évidence le fait que les années 1920 et 1930 sont caractérisées par des flux non maîtrisés de capitaux qui ont fortement déstabilisé l'économie mondiale[33]. Alors qu'au XIX[e] siècle les investissements tendent très

[33] Harold James, « Financial Flows Across Frontiers during the Interwar Depression », *Economic History Review*, 45/3, 1992, p. 594-613 ; Charles H. Feinstein, Katherine Watson, « Private International Capital

schématiquement à se diriger vers des destinations en manque de capitaux et donc plus rentables, les troubles économiques et politiques déclenchés par la Première Guerre mondiale annihilent cette stabilité. Les investisseurs recherchent en conséquence avant tout des placements sûrs afin de protéger leur patrimoine, quand bien même ils sont très peu productifs. C'est également dans ce cadre que doit être réintégrée l'émergence de petits pays refuges comme la Suisse, dotés de capitaux en surabondance. Concernant la fiscalité, il faut souligner que cette littérature la prend bien entendu en compte comme un des facteurs à l'origine de ces mouvements volatiles, aux côtés, pêle-mêle, de l'instabilité politique, de la volatilité des changes et des craintes face aux désordres des comptes publics. Néanmoins, le lien de causalité entre la hausse des taux d'impôt et l'évasion des capitaux n'est pas discuté en profondeur dans ce type de travaux pour la période de l'entre-deux-guerres. Tout au plus la fiscalité est-elle invoquée çà et là pour interpréter certains épisodes particuliers de fuite d'avoirs[34].

Ensuite, l'historiographie sur l'impôt a constaté, depuis longtemps déjà, l'ampleur de la fraude fiscale sur les capitaux après la Première Guerre mondiale, un refus de payer pour l'État qui s'intègre dans les réactions aux principes démocratiques de toute une frange de la société occidentale[35]. La persistance d'un climat antifiscal chez les élites de l'entre-deux-guerres et les atermoiements des administrations nationales dans la lutte contre la soustraction fiscale ont dans ce cadre été établis par plusieurs historiens[36]. Toutefois, les meilleures synthèses d'histoire de l'impôt qui sont parues

---

Flows in Europe in the Inter-War Period », in Charles H. Feinstein (éd.), *Banking, Currency, and Finance in Europe Between the Wars*, Oxford : Clarendon Press, 1995, p. 94-130 ; Barry Eichengreen, *Capital Flows and Crises*, Cambridge : MIT, 2003, p. 29-37. Sur les flux de capitaux dans l'entre-deux-guerres, voir également Brendan Brown, *The Flight of International Capital : A Contemporary History*, London : Croom Held, 1987, p. 1-172.

[34] Par exemple, Harold James sur l'évasion de capitaux avant l'éclatement de la crise financière de 1931 en Allemagne, Barry Eichengreen sur la fuite des avoirs face aux impôts sur les capitaux pendant la période inflationniste d'après-guerre, ou encore Pierre-Cyrille Hautcoeur et Pierre Sicsic sur l'expatriation de la fortune de France sous le Cartel des Gauches. Harold James, *The German Slump, Politics and Economics 1924-1936*, Oxford : Clarendon Press, 1986, p. 296-303 ; Barry Eichengreen, « The Capital Levy in Theory and Practice », in Rüdiger Dornbusch, Mario Draghi (éd.), *Public Debt Management : Theory and History*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 202-213 ; Pierre-Cyrille Hautcoeur, Pierre Sicsic, « Threat of a Capital Levy, Expected Devaluation and Interest Rates in France during the Interwar Period », *European Review of Economic History*, 3, 1999, p. 25-56.

[35] Voir par exemple Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, vol. 1, Paris : Fayard, 1965, p. 377-390 ; Ardant, *op. cit.*, 1972, p. 493-515 ; Gerald D. Feldman, *The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914-1924,* Oxford : Oxford University Press, 1993, p. 344-350.

[36] Voir par exemple Peter-Christian Witt, « Tax policies, Tax Assessment and Inflation : Towards a Sociology of Public Finances in the German Inflation, 1914-1923 », in Peter-Christian Witt (éd.), *Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance*, Leamington Spa : Berg, 1987, p. 137-160 ; Frédéric Tristram, « L'administration fiscale et l'impôt sur le revenu dans l'entre-deux-guerres », *Études et documents*, 11, 1999, p. 211-242 ; Joseph J. Thorndike, « "The Unfair Advantage of the Few" : The New Deal Origins of "Soak the Rich" Taxation », in Martin, Mehrotra, Prasad (éd.), *op. cit.*, 2009, p. 33-38 ; Joseph J. Thorndike*, Their Fair Share. Taxing the Rich in the Age of FDR*, Washington : Urban Institute Press, 2013 ; Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge MA : Harvard University Press, 2014, p. 110-140.

ces dernières années abordent le problème des résistances à la fiscalité soit par une perspective centrée sur les débats législatifs, soit du point de vue socioculturel de la progression du consentement à l'impôt à l'époque contemporaine. Cette dernière perspective est certes légitime, en ce sens qu'elle peut expliquer la hausse des rentrées fiscales du XIXe siècle jusqu'à la fin du XXe siècle. Elle ne permet cependant pas de réfléchir à la constance des déviances fiscales des détenteurs de capitaux et des multinationales, et, par extension, de penser l'évasion fiscale internationale, une thématique que ces ouvrages ne traitent que secondairement[37]. Aussi, au sujet par exemple d'un grand pays comme la Grande-Bretagne, le corpus de travaux spécifiques sur l'évitement de l'impôt durant l'entre-deux-guerres n'est-il formé que de quelques études d'un historien du droit[38]. Ajoutons encore qu'un nombre conséquent d'économistes et d'historiens se sont parallèlement orientés ces dernières années vers des approches macroéconomiques de longue durée qui ont mis à profit les statistiques fiscales pour tester la corrélation entre l'imposition et le niveau d'inégalité de richesses[39]. Même s'ils sont remarquables de par la masse de données rassemblées, ces travaux, du fait qu'ils ne tiennent pas compte dans leur calcul des fraudes et des évasions fiscales, ont un effet pervers : ils incitent à négliger ces phénomènes de déviance[40].

Enfin, à mi-chemin entre la littérature sur les flux financiers et les études sur l'impôt devrait logiquement prendre place une histoire des paradis fiscaux. Or, il n'est pas exagéré de considérer que celle-ci brille par son absence. Mis à part des ouvrages de type journalistique qui ne répondent pas aux critères scientifiques[41], les seuls

[37] W. Elliot Brownlee (éd.), *Funding the Modern American State, 1941-1995. The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002, p. 37-104 ; Martin Daunton, *Just Taxes. The Politics of Taxation in Britain, 1914-1979*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002 ; André Hardewyn, *Tussen sociale rechtvaardigheid en economische efficiëntie. Een halve eeuw fiscaal beleid in België (1914-1962)*, Brussel : Vubpress, 2003 ; Hans-Peter Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, München : C. H. Beck, 2005 ; Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil, 2011 ; Ajay Mehrotra, *Making the Modern American Fiscal State. Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation, 1877-1929*, Cambridge : Cambridge University Press, 2013.

[38] David Stopforth, « Sowing Some of the Seeds of the Present Anti-Evasion System », *British Tax Review*, 1, 1985, p. 28-38 ; David Stopforth, « Charitable Covenants by Individuals – A History of the Background to their Tax Treatment and Their Cost to the Exchequer », *British Tax Review*, 2, 1986, p. 101-116 ; David Stopforth, « 1922-1936 : Halcyon Days for the Tax Avoider », *British Tax Review*, 2, 1992, p. 88-105.

[39] Pour une synthèse de ces travaux, voir par exemple Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty (éd.), *Top incomes over the Twentieth Century : A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries,* Oxford : Oxford University Press, 2007. Il est vrai que, dans son dernier ouvrage à succès, Thomas Piketty relève l'importance des avoirs *offshore* sans y accorder toutefois une attention particulière : Thomas Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, Paris : Seuil, 2013.

[40] L'exemple le plus caractéristique à ce propos est peut-être celui d'un article récent qui conteste l'importance des capitaux étrangers réfugiés en Suisse sur la base unique de statistiques provenant de l'administration fiscale helvétique. Fabien Dell, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, « Income and Wealth Concentration in Switzerland over the Twentieth Century », in Atkinson, Piketty (éd.), *op. cit.*, 2007, p. 472-500.

[41] Voir par exemple Nicholas Faith, *Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking*, London : Hamish Hamilton, 1982 ; Nicholas Shaxson, *Treasure Islands. Tax Havens and the Men Who Stole the World*, London : The Bodley Head, 2011.

travaux historiques sont en fait des analyses de sciences politiques et économiques qui intègrent une vision diachronique. Les études de Sol Picciotto et de Ronen Palan font autorité en la matière[42]. Ces deux auteurs ont mis en évidence le fait que la finance *offshore*, bien loin d'être un phénomène marginal, constitue une donnée structurelle de l'économie capitaliste qui prend naissance, dès la fin du XIX[e] siècle, dans la contradiction entre le cadre national des législations étatiques et l'expansion mondiale de l'économie. R. Palan retrace un développement progressif des activités *offshore* jusqu'à aujourd'hui, au sein duquel l'entre-deux-guerres représente une période qui prépare leur explosion pendant la deuxième moitié du XX[e] siècle. Dans cette optique, aussi bien la Grande-Bretagne que la Suisse sont considérées comme des havres fiscaux à partir des années 1920. Mais, quelque stimulante que soit cette littérature qui a brisé l'image d'Épinal d'une finance *offshore* cantonnée aux paradis fiscaux exotiques, ces études n'ont pas encore tenté d'effectuer une comparaison exhaustive des principes de taxation des différentes places financières. Elles ont surtout cherché à dresser l'inventaire de pratiques fiscales particulièrement frappantes qui ressemblent à celles en vigueur aujourd'hui dans les centres *offshore*.

En résumé, nous sommes en présence d'une histoire de l'évasion des capitaux qui tient relativement peu compte de la fiscalité, d'une histoire de la fiscalité qui néglige l'évasion des capitaux et, entre les deux, d'une histoire des paradis fiscaux encore fragmentaire. La vision défendue ici se situe au carrefour de ces approches. La recherche du point de convergence entre l'ampleur des fuites illégales de capitaux, l'importance de la fraude fiscale et l'émergence des paradis fiscaux produit une analyse innovante. Les papiers d'archives consultés inclinent en effet à considérer l'entre-deux-guerres comme un premier âge d'or de l'utilisation de l'expatriation du capital pour contourner l'impôt. À l'appui de cette analyse, deux types d'arguments sont avancés. D'un côté, l'ampleur des avantages fiscaux offerts par tous les centres bancaires pour les avoirs étrangers, cumulée avec l'échec patent des tentatives de régulation contre l'évasion fiscale et la tolérance affichée par les dirigeants des grands États à l'égard des paradis fiscaux, ouvre de très vastes opportunités de double non-taxation du capital exporté, dans le pays du domicile du contribuable comme dans celui de destination des avoirs. De l'autre, les données sur les pratiques illégales extraites des archives tendent à démontrer que ces opportunités d'évasion fiscale ont été effectivement exploitées. Si des paradis fiscaux aux allures modernes naissent pendant l'entre-deux-guerres, ils ne sont donc que la manifestation la plus apparente

[42] Sol Picciotto, « Offshore : The State as a Legal Fiction », in Mark P. Hampton, Jason P. Abbott (éd.), *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital*, London : Macmillan, 1999, p. 43-79 ; Ronen Palan, « Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty », *International Organization,* 56/1, 2002, p. 151-176 ; Ronen Palan, *The Offshore World : Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Ithaca : Cornell University Press, 2003 ; Palan, Murphy, Chavagneux, *op. cit.*, 2010, p. 107-123. Pour un exemple d'une étude économique sur l'évasion fiscale internationale et les paradis fiscaux qui remonte, à l'aide de séries statistiques, jusqu'à la période de l'entre-deux-guerres, voir Gabriel Zucman, « Taxing across Borders : Tracking Personal Wealth and Corporate Profits », *Journal of Economic Perspectives*, 28/4, 2014, p. 121-148.

de la création d'un immense marché global de l'évasion fiscale internationale installé sur toutes les places financières. Ceci n'empêche pas l'existence simultanée d'une hiérarchie de la compétitivité fiscale entre les centres bancaires, comme l'illustre la comparaison entre la Suisse – qu'on peut incontestablement ranger à l'époque dans la catégorie des paradis fiscaux les plus attractifs – et d'autres moyennes et grandes places financières qui n'ont que partiellement les caractéristiques d'un paradis fiscal. En ce sens, c'est une vue nouvelle, à la fois plus radicale et plus nuancée, sur la finance *offshore* dans l'entre-deux-guerres qui est esquissée dans le présent ouvrage.

Relations économiques de la Suisse durant l'entre-deux-guerres

Bien que l'extraversion de l'économie suisse soit une donnée invariante depuis la fin du XIXe siècle, les relations commerciales et financières avec l'étranger ont longtemps représenté le parent pauvre de l'historiographie de la politique extérieure helvétique. Par exemple, Roland Ruffieux, dans un ouvrage de synthèse paru en 1974 qui reste une référence, pouvait écrire une histoire de la Suisse de l'entre-deux-guerres presque sans porter attention aux négociations économiques et financières[43]. Pendant la majeure partie du XXe siècle, l'analyse de la politique étrangère suisse s'est en effet résumée pour l'essentiel à une histoire diplomatique de la neutralité.

Cette vision partiale, calquée sur le discours officiel de la Confédération, s'est toutefois progressivement craquelée, d'abord au travers d'études sur l'impérialisme suisse et sur l'expansion globale de l'économie helvétique[44], puis par des travaux sur les relations bilatérales avec les pays occidentaux. Dans un des premiers efforts de regrouper diverses facettes des relations économiques de la Suisse durant l'entre-deux-guerres, S. Guex récuse ainsi en 1999 «*une image en trompe-l'œil*» de la petite Suisse, sans capacité d'influence internationale et ballottée par la politique des grandes puissances. Selon l'historien, cette représentation, volontairement mobilisée par les dirigeants helvétiques dans le but de camoufler leurs intérêts, ne tient pas compte de la puissance du capitalisme helvétique[45]. Hans Ulrich Jost relève au même moment l'étroitesse de la politique extérieure helvétique qui, d'après lui, se limiterait le plus souvent à une préservation pragmatique des débouchés commerciaux et financiers[46]. Ces postulats au sujet du poids de la Suisse dans les relations internationales et de

---

[43] Ruffieux, *op. cit.*, 1974. Sur les lacunes de l'histoire des relations financières internationales de la Suisse jusque dans les années 1980, voir Jakob Tanner, «Die internationale Finanzbeziehungen der Schweiz zwischen 1931 und 1950», *Revue suisse d'histoire*, 47/4, 1997, p. 492-519.

[44] Voir par exemple Lorenz Stucki, *L'Empire occulte. Les secrets de la puissance helvétique*, Paris: Robert Laffont, 1970; Paul Bairoch, «L'économie suisse dans le contexte européen. 1913-1939», *Revue suisse d'histoire*, 34/4, 1984, p. 468-497; Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale*, Genève: Droz, 1990.

[45] Sébastien Guex, «De la Suisse comme petit État faible. Jalons pour sortir d'une image en trompe-l'œil», in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 7-29.

[46] Hans Ulrich Jost, «Quelques jalons historiques pour l'analyse de la politique extérieure suisse», in Jean-Daniel Delley (éd.), *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn, 1999, p. 7-18.

la subordination de la politique extérieure aux intérêts économiques ont depuis lors été corroborés par plusieurs études. Les travaux de la Commission indépendante d'experts, les thèses de Dario Gerardi, de Janick Schaufelbuehl, de Marc Perrenoud ou de Sébastien Farré ainsi que quelques autres monographies et ouvrages collectifs ont permis de lever le voile sur les relations avec les principaux partenaires de la Suisse durant l'entre-deux-guerres, à savoir l'Allemagne, l'Italie, la France ou l'Espagne, même s'il manque encore des recherches aussi poussées sur la Grande-Bretagne ou les États-Unis[47]. À l'aide essentiellement de statistiques et de sources d'archives nationales, ces études ont démontré les atouts économiques et financiers de la Suisse dans les relations internationales. Moyenne puissance économique, elle se présente comme un acteur bancaire de premier plan, ce qui lui permet d'obtenir des avantages dans les pourparlers bilatéraux par l'octroi, par exemple, de facilités financières aux pays négociateurs.

À l'exception des études citées précédemment sur les négociations de double imposition, la fiscalité internationale, quelque déterminante qu'elle soit pour la place financière helvétique, constitue un angle mort dans ces travaux. Alors que les traités commerciaux, les accords de *clearing* et les questions d'emprunts et de crédits sont amplement discutés, le problème de la préservation de l'attractivité fiscale n'a droit qu'à un traitement minimal. Les discussions sur la double imposition et l'évasion fiscale sont pourtant constamment mêlées à ces autres objets de négociations, et, dans les marchés réciproques qui se nouent au sein des pourparlers bilatéraux, la résolution des contentieux d'impôts constitue souvent une exigence *sine qua non* des milieux économiques suisses qui représente une charge dans la balance des négociations. La défense du havre fiscal a ainsi un prix pour l'ensemble de la politique économique suisse qui n'a pas été estimé par les historiens, ce que tente de faire la présente étude. Plus globalement, en se focalisant sur une thématique bien délimitée, cet ouvrage peut apporter une vue quelque peu innovante sur la conduite générale des relations internationales de la Confédération pendant l'entre-deux-guerres. À l'opposé des travaux qui portent sur la totalité des négociations avec un pays durant une période donnée, la relative restriction de l'objet de recherche offre la possibilité d'embrasser

---

[47] Pour les travaux de la Commission indépendante d'experts sur les relations financières, voir note 28. Voir également les travaux suivants de la Commission : Stefan Frech, *Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten*, Zürich : Chronos, 2001 ; Martin Meier *et al.*, *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930-1948. Strukturen – Verhandlungen – Funktionen*, Zürich : Chronos, 2002. Voir en particulier les thèses suivantes : Sébastien Farré, *La Suisse et l'Espagne de Franco : de la guerre civile à la mort du dictateur (1936-1975)*, Lausanne : Antipodes, 2006 ; Dario Gerardi, *La Suisse et l'Italie, 1923-1950 : commerce, finance et réseaux*, Neuchâtel : Éditions Alphil, 2007 ; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011. Voir également différents articles dans les ouvrages collectifs : Favez, Jost, Python (éd.), *op. cit.*, 1998 ; Guex (éd.), *op. cit.*, 1999. Enfin, un article plus ancien s'est avéré très utile pour cet ouvrage : Pierre Guillen, « Les relations financières franco-suisses après la Première Guerre mondiale », in Raymond Poidevin, Louis-Édouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Neuchâtel : Éditions de la Baconnière, 1982, p. 155-171. Pour un survol historiographique sur la politique extérieure suisse, voir Marc Perrenoud, « Politique économique et relations extérieures », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2010, p. 171-183.

tous les pourparlers de fiscalité internationale menés au cours de l'entre-deux-guerres. L'exhaustivité de l'analyse rend réalisable de cette façon un traitement simultané des relations bilatérales et multilatérales de la Suisse, alors que les études très éparses sur la politique suisse dans l'Organisation économique et financière (OEF) de la SDN ont traité des débats multilatéraux en vase clos[48].

Mais c'est surtout au sujet de l'analyse du fonctionnement interne de la politique extérieure suisse que cet ouvrage se révèle stimulant pour la compréhension des relations internationales de la Confédération durant l'entre-deux-guerres. La conduite de la politique fiscale internationale représente en effet un cas extrême de monopolisation de la politique économique suisse par l'administration, le gouvernement et les associations patronales[49], un système qui se renforce dans la gestion des relations extérieures après la Première Guerre mondiale[50]. Pour cause, le cercle des décideurs y est le plus souvent circonscrit aux conseillers fédéraux en charge des Finances et des Affaires étrangères, à une poignée de hauts fonctionnaires de l'administration fédérale, ainsi qu'à l'Association suisse des banquiers (ASB) et au « Vorort », c'est-à-dire la direction de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI). L'intégration constante des milieux économiques est en ce sens le phénomène le plus remarquable : non seulement les banquiers et les industriels sont sollicités en permanence par Berne sur les décisions importantes, mais ce sont eux qui déclenchent généralement l'entame de pourparlers interétatiques au sein desquels ils sont systématiquement associés, sous le costume d'experts, à la délégation helvétique. Consécutivement, la politique fédérale se résume le plus

[48] Beatrix Mesmer, « Wirtschaftsbarometer und Unternehmerfreiheit. Eine Fallstudie zum Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die schweizerische Völkerbundspolitik », in Urs Altermatt, Judit Garamvölgyi (éd.), *Innen- und Aussenpolitik, Primat oder Interdependenz ? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Bern : Haupt, 1980, p. 315-330 ; Antoine Fleury, « La Suisse et la réorganisation de l'économie mondiale. L'expérience du premier après-guerre », *Relations internationales*, 30, 1982, p. 141-157 ; Antoine Fleury, « The Role of Switzerland and the Neutral States at the Genoa Conference », in Carole Fink, Axel Frohn, Jürgen Heideking (éd.), *Genoa, Rapallo and European Reconstruction in 1922*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991, p. 201-216 ; Peter Hug, Martin Kloter, « Der "Bilateralismus" in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/1930 – 1958/1960 », in Peter Hug, Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960 : Rahmenbedingungen, Enscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Lausanne & Zürich : Payot & Chronos, 1999, p. 16-41.

[49] Voir par exemple Erich Gruner, « Der Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates », *Revue suisse d'histoire*, 6/3, 1956, p. 315-368 ; André Mach, « Associations d'intérêts », in Ulrich Klöti *et al.* (éd.), *Manuel de la politique suisse*, Zurich : Verlag NZZ, 2006, p. 369-391 ; Pierre Eichenberger, André Mach, « Organized Capital and Coordinated Market Economy : Swiss Business Interest Associations between socio-economic Regulation and Political Influence », in Christine Trampusch, André Mach (éd.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London : Routledge, 2011, p. 63-81. Un programme de recherche a été récemment lancé sur l'histoire des associations patronales en Suisse. Pour un survol historiographique à ce sujet, Pierre Eichenberger *et al.*, « Les organisations patronales suisses. Bilan historiographique et perspectives de recherche », *Travaux de science politique*, Université de Lausanne, 56, 2013.

[50] Peter Hug, « Innenansichten der Aussenpolitik-Akteure und Interessen », in Brigitte Studer (éd.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zürich : Chronos, 1998, p. 209-214.

souvent à un arbitrage entre les intérêts bancaires et industriels, qui divergent parfois sur les dossiers de fiscalité internationale. Si les autorités cantonales sont intégrées dans les procédures de consultation en raison de l'intérêt direct qu'elles ont dans ces négociations fiscales avec la décentralisation du système d'impôts suisse, à l'exception partielle des Finances bâloises et zurichoises, elles n'influent que très marginalement sur la ligne confédérale. Quant aux forces potentielles d'opposition, comme le Parti socialiste suisse (PSS) ou les milieux agraires, elles sont simplement exclues d'un processus de décision qui échappe presque totalement à la surveillance du Parlement et des médias.

Multilatéralisme économique avant la Seconde Guerre mondiale

Le quatrième domaine de recherche auquel cet ouvrage peut apporter une contribution significative est l'histoire du multilatéralisme économique de l'entre-deux-guerres, et plus précisément l'analyse de l'OEF de la SDN. Les sources foisonnantes du Comité fiscal de l'institution genevoise, qui est mis sur pied en 1923, n'ont jamais été exploitées pour un examen exhaustif de ses activités. À l'exception du livre déjà mentionné de T. Godefroy et P. Lascoumes[51], qui offre un très bref aperçu des débats sur l'évasion fiscale au sein de cette commission, les ouvrages historiques ont eu tendance à reprendre sans distance le discours promu à l'époque par le Secrétariat de la SDN. Confronté à des remises en cause politiques de plus en plus pressantes dans les années 1930, celui-ci a fait du Comité fiscal un exemple de travaux réussis sur la base de la relative diffusion de principes élaborés à Genève dans les conventions bilatérales de fiscalité internationale[52]. Le Comité fiscal est devenu de cette façon le paradigme du succès d'un multilatéralisme fondé sur le *soft power* non contraignant de l'expertise qui peut influer, par voie détournée, sur les relations interétatiques.

Si le Comité fiscal n'avait pas encore fait l'objet d'une tentative d'analyse en profondeur, il faut cependant relever que ce constat n'est pas valable pour

[51] Godefroy, Lascoumes, *op. cit.*, 2004, p. 134-138.

[52] À ce sujet, voir le texte du directeur de la Section financière du Secrétariat de la SDN, Alexander Loveday : Alexander Loveday, « The Economic and Financial Activities of the League », *International Affairs*, 17, 1938, p. 789-790. Cette interprétation est par exemple reprise par les auteurs suivants : Ke Chin Wang, « International Double Taxation of Income : Relief Through International Agreement 1921-1945 », *Harvard Law Review*, 59/1, 1945, p. 73-116 ; Maxime Chrétien, « Contribution à l'étude du droit international fiscal actuel : le rôle des organisations internationales dans le règlement des questions d'impôts entre les divers États », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 86, 1954, p. 1-116 ; Victor-Yves Ghébali, « The League of Nations and Functionalism », in Arthur J. Groom, Paul Taylor (éd.), *Functionalism. Theory and Practice in International Relations,* London : University of London Press, 1975, p. 152 ; Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 36. Les ouvrages plus récents ont retenu surtout le caractère technique des travaux du comité : Michel Fior, *Institution globale et marchés financiers : la Société des Nations face à la reconstruction de l'Europe, 1918-1931*, Berne : Peter Lang, 2008, p. 137 ; Yann Decorzant, *La Société des Nations et la naissance d'une conception de la régulation économique internationale*, Bruxelles : Peter Lang, 2011, p. 382-383.

les autres commissions de l'OEF. Depuis une décennie, avec l'essor des perspectives transnationales au sein des sciences humaines[53], qui ont encouragé les recherches sur les organisations internationales par l'intérêt qu'elles portent aux échanges transfrontaliers, une attention nouvelle a été accordée aux discussions socio-économiques de l'institution genevoise[54]. L'analyse de la SDN a en effet pendant longtemps été cantonnée, il est vrai non sans quelques bonnes raisons, à l'histoire univoque de son échec dans la garantie des équilibres politiques après la Première Guerre mondiale. Entreprises selon une méthodologie dite réaliste, qui envisage les relations internationales comme le théâtre d'affrontements des puissances, ces études d'histoire diplomatique ont quelque peu occulté les activités humanitaires, sociales et surtout économiques qui ont germé à Genève. Tout un pan de la SDN tendait de cette manière à être relégué au rang de discussions techniques sans impacts déterminants[55]. Symptomatiquement, dans son célèbre ouvrage sur l'histoire du XXe siècle, *L'Âge des extrêmes*, Eric Hobsbawm liquidait le sort de la SDN en une seule phrase : « *Ce fut un fiasco presque total, sauf dans la collecte des statistiques.* »[56] Or, à l'encontre de cette conclusion expéditive, les travaux récents sur l'OEF, comme ceux de Patricia Clavin, ont montré que les débats de Genève, même s'ils sont officiellement qualifiés de discussions techniques, soulèvent des enjeux économiques essentiels, intègrent des acteurs influents et aboutissent à des résultats non négligeables[57]. Par le recours

[53] Pour la notion de transnationalisme, voir Pierre-Yves Saunier, « Circulations, connexions et espaces transnationaux », *Genèses*, 57, 2004, p. 110-126 ; Patricia Clavin, « Transnationalism », *Contemporary European History*, 14/4, 2005, p. 421-439.

[54] Un colloque international, qui s'est tenu en 2011, a eu comme visée une révision de l'histoire de la SDN : « Towards a New History of the League of Nations », Genève, 25-26 août 2011. Pour un aperçu des nouvelles approches, voir Susan Pedersen, « Back to the League of Nations », *The American Historical Review*, 112/4, 2007, p. 1091-1117.

[55] Les ouvrages classiques sur l'histoire de la SDN n'accordent que quelques pages à l'OEF : Frederick. S. Northedge, *The League of Nations. Its Life and Times. 1920-1946*, Leicester : Leicester University Press, 1986, p. 169-174 ; Francis P. Walters, *A History of the League of Nations*, West Port : Greenwood Press, 1986 (1952), p. 177-178.

[56] Eric Hobsbawm, *L'Âge des extrêmes. Histoire du court XXe siècle*, Paris : Éditions Complexe, Le Monde diplomatique, 2003, p. 59.

[57] Sur l'OEF, voir, entre autres, Louis W. Pauly, *Who Elected The Bankers ? Surveillance and Control in the World Economy*, Ithaca : Cornell University Press, 1997, p. 44-78 ; Anthony M. Endres, Grant A. Fleming, *International Organizations and the Analysis of Economic Policy, 1919-1950*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002 ; Patricia Clavin, « "Money Talks" : Competition and Co-operation with the League of Nations, 1929-1940 », in Marc Flandreau (éd.), *Money Doctors. The Experience of International Financial Advising, 1850-2000*, London : Routledge, 2003, p. 219-248 ; Patricia Clavin, Jens-Wilhelm Wessels, « Transnationalism and the League of Nations : Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation », *Contemporary European History*, 14/4, 2005, p. 465-492 ; Decorzant, *op. cit.*, 2011 ; Yann Decorzant, « La Société des Nations et l'apparition d'un nouveau réseau d'expertise économique et financière (1914-1923) », *Critique internationale*, 52, 2011, p. 35-50 ; Roser Cusso, « L'activité statistique de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations. Un nouveau lien entre pouvoir et quantification », *Histoire et mesure*, 27/2, 2012, p. 107-135 ; Patricia Clavin, *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations*, Oxford : Oxford University Press, 2013. Notons que cette présentation qui sépare une ancienne d'une nouvelle histoire de l'OEF est un peu schématique étant donné que l'histoire diplomatique s'est, bien avant les études transnationales, déjà intéressée à l'OEF. Voir, par exemple, Antoine Fleury, « Un sursaut antiprotectionniste dans le contexte de la crise économique

aux abondantes ressources des Archives de la SDN, peu fréquentées jusqu'alors par les chercheurs, la place et le fonctionnement de l'OEF à l'intérieur de la SDN ont aussi été réexaminés par ces historiens. Les nouvelles études sur l'OEF ont donc permis d'élargir chronologiquement l'histoire des organisations économiques aux années 1920 et 1930, en soutenant que les discussions de la SDN préparent les institutions multilatérales d'après-guerre.

Importance des débats économiques, intérêt sociologique pour les acteurs des discussions et analyse attentive de la structure des commissions : à propos de tous ces points, cet ouvrage insère le cas du Comité fiscal dans le renouveau historiographique sur l'OEF. Mais il se distancie simultanément de la perspective qui y est déployée pour une raison principale. En tentant de légitimer l'histoire socio-économique de la SDN, un grand nombre d'études en sont venues – par un glissement qui a probablement comme origine la volonté de contrebalancer le constat répété de l'insuccès politique de l'organisation genevoise – à réhabiliter les activités elles-mêmes de l'organisation. On perçoit en ce sens une tendance à présenter invariablement les résultats de ses commissions comme des petits pas utiles de la collaboration internationale qui anticipent des avancées plus conséquentes effectuées après la Seconde Guerre mondiale. La première objection qui peut être formulée à cette appréciation est qu'elle souffre d'une certaine myopie, étant donné que les avancées en termes de coopération n'ont pas empêché que l'entre-deux-guerres constitue la période qui a connu la crise économique la plus grave de l'époque contemporaine. En outre, cette approche pose trois problèmes plus précis. Tout d'abord, elle ne met pas suffisamment en évidence le fait que certains travaux socio-économiques de la SDN ont abouti à des échecs cinglants, de l'aveu des participants aux débats eux-mêmes. Cela ne signifie pas pour autant que ces discussions n'ont pas porté à l'époque sur des questions cruciales et qu'elles n'ont aucun intérêt pour l'historien d'aujourd'hui. Ensuite, en insistant sur la continuité des travaux de la SDN avec les discussions d'après-guerre, elle peut empêcher un travail d'identification des caractéristiques spécifiques du multilatéralisme de l'entre-deux-guerres. Enfin, à se concentrer sur les discussions genevoises au détriment des autres lieux décisionnels ou à considérer les organismes de la SDN comme des endroits d'élaboration de réseaux ou de « communautés épistémiques »[58], elle édulcore trop souvent les âpres conflits que les objets débattus

de 1929 : le projet d'une trêve douanière plurilatérale », *Relations internationales*, 39, 1984, p. 333-354 ; Étienne Bussière, « L'Organisation économique de la SDN et la naissance d'un régionalisme économique en Europe », *Relations internationales*, 75, 1993, p. 301-313 ; Marie-Renée Mouton, *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berne : Peter Lang, 1995 ; Sylvain Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.

[58] Sur cette notion, qui sert à caractériser le processus d'échanges d'idées au sein d'un groupe social, Peter Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46/1, 1992, p. 1-35 ; Sandrine Kott, « Une « communauté épistémique » du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, 71, 2008, p. 26-46.

ont suscités, mais que les archives de la SDN, de par le ton diplomatique d'usage, ne laissent que peu transparaître.

À l'opposé d'une appréciation enthousiaste des travaux de la SDN, tout comme du discours tenu à l'époque par les dirigeants de l'organisation genevoise, en considérant l'institution du Comité fiscal de la SDN comme une tentative de régulation globale de la finance *offshore*, l'interprétation qu'en propose cette étude est sans conteste celle d'un échec. Conçu à l'origine comme le lieu de pourparlers visant à conclure un accord multilatéral pour une meilleure répartition des charges fiscales sur les capitaux exportés, le comité oriente rapidement ses activités dans l'élaboration d'accords-types sur la double imposition et l'évasion fiscale devant servir de modèles dans les négociations bilatérales, avant de se diriger pendant les années 1930 vers des projets de plus en plus techniques tels que la compilation de législations fiscales, la réalisation de sondages sur les problèmes d'imposition et l'élaboration de statistiques. Les moteurs de cette mutation, qui conduit à une perte progressive d'influence du comité, sont multiples : les conflits insurmontables sur les principes d'imposition entre les représentants des pays exportateurs et importateurs de capitaux, la politique conservatrice de la direction de l'organisation genevoise qui tente d'éviter avant tout que les débats ne débouchent sur une liquidation du comité, ainsi que la méfiance des milieux économiques à l'égard d'une commission composée en grande partie de représentants d'administrations fiscales. En ce sens, tout se passe comme si le processus de technicisation à l'œuvre au sein du Comité fiscal était une stratégie destinée à contourner la paralysie des débats et qui satisfait la plupart des acteurs en présence.

À l'appui également du constat de l'insuccès du Comité fiscal, en croisant les archives de la SDN avec un large panel d'archives nationales, cette étude montre que l'impact éventuel du multilatéralisme genevois sur les relations bilatérales est lui-même très limité. Les accords de double imposition connaissent certes une certaine diffusion durant les années 1930. Cela répond pourtant en grande partie à des facteurs exogènes aux travaux de la SDN. Quant à la question de la collaboration dans la lutte contre l'évasion fiscale, qui, au début des années 1920, constituait le cheval de bataille principal des créateurs du comité de la SDN, elle est peu à peu négligée dans les relations internationales. Si l'échec des discussions est donc patent, l'étude du Comité fiscal permet tout de même de relever quelques caractéristiques remarquables du multilatéralisme économique d'avant la Seconde Guerre mondiale, comme la prédominance de l'idéologie libérale à l'OEF, le poids des acteurs du monde de la finance sur les débats ou le subventionnement privé de la commission par la philanthropie américaine[59].

[59] La thèse de Michel Fior, sur le Comité financier de la SDN, qui a soutenu avec une perspective d'économie politique internationale que l'OEF peut être considérée comme le terreau d'un internationalisme libéral dominé par la finance anglo-saxonne, offre le cadre d'analyse qui se rapproche le plus du mien. Voir Fior, *op. cit.*, 2008.

Sources et structure de l'ouvrage

Sources d'archives

Cet ouvrage tente d'analyser la politique des différents États à l'égard des négociations de fiscalité internationale. Comme l'élaboration et la confrontation de ces politiques se sont effectuées principalement dans des lieux confidentiels, à l'abri du regard médiatique et du contrôle parlementaire, l'analyse se base dans une large mesure sur des sources d'archives inédites qui n'ont été que très peu exploitées par la littérature historique. Il est vrai que, durant l'entre-deux-guerres, un nombre incalculable de travaux juridiques – manuels, thèses, articles de revues ou recueils de cours – ont porté sur la fiscalité internationale. Toutefois, comme on le verra encore, si ces ouvrages offrent parfois une perspective analytique sur l'évolution de la fiscalité internationale, ils ne présentent pas les positions et les intérêts contradictoires en présence et sont de plus très souvent écrits par les acteurs eux-mêmes des débats[60]. Par conséquent, ils n'autorisent pas l'économie d'une recherche intensive sur les sources d'archives suisses, européennes et des organisations internationales.

En ce qui concerne la Suisse, qui est au centre de l'attention, un dépouillement le plus complet possible de toutes les archives en lien direct avec la fiscalité internationale a été effectué. Les fonds utilisés sont de trois types. Tout d'abord, les Archives fédérales à Berne (AFB) donnent accès aux documents de la Division des affaires étrangères (DAE) du Département politique fédéral (DPF) qui regroupent, dans des dossiers classés par pays, les principales sources sur la politique fiscale internationale de la Confédération. De façon surprenante au regard des expériences relatées par des historiens sur d'autres thématiques économiques, les documents conservés sont extrêmement riches en comparaison des archives nationales consultées à l'étranger. Ces fonds contiennent non seulement des informations très précises sur les débats intérieurs et le déroulement des négociations interétatiques au sujet de la fiscalité internationale, mais également sur toutes les démarches informelles engagées par le DPF pour protéger les investissements suisses à l'étranger et même sur les pratiques d'évitement de l'impôt des industries et des banques helvétiques. Il est probable que la très grande cohésion entre l'administration et les milieux économiques, associée

[60] Parmi l'immense quantité de travaux de droit fiscal international, relevons les études suivantes pour leur qualité et pour la notoriété de leurs auteurs : William H. Coates, « Double Taxation and Tax Evasion », *Journal of The Royal Statistical Society*, 88, 1925, p. 403-427 ; Edwin R. A. Seligman, « La double imposition et la coopération fiscale internationale », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 20, 1927, p. 459-601 ; Luigi Einaudi, « La coopération internationale en matière fiscale », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 25, 1928, p. 1-123 ; Mitchell B. Carroll, *La prévention de la double imposition internationale et de l'évasion fiscale. Vingt ans de progrès sous les auspices de la Société des Nations*, Genève : Société des Nations, 1939. Pour la Suisse, voir par exemple Joseph Henggeler, Emma Henggeler, *Das internationale Steuerrecht der Schweiz. Nebst sämtlichen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung*, Basel : Verlag für Recht und Gesellschaft, 1938-1939. L'ouvrage contemporain dont l'analyse se rapproche le plus de la perspective critique soutenue dans cette thèse est le suivant : André Piatier, *L'évasion fiscale et l'assistance administrative entre États*, Paris : Recueil Sirey, 1938.

à une confiance réciproque de part et d'autre, ait favorisé cette concentration de sources. Le dépouillement des dossiers sur la fiscalité internationale a été en outre complété aux Archives fédérales par une analyse des discussions au Parlement et des procès-verbaux (PV) de la Conférence des directeurs de finances cantonaux. Ces derniers documents permettent de connaître les positions régionales. En revanche, les sources du Département fédéral des finances et des douanes (DFFD) – l'autre acteur administratif principal des débats avec le DPF – sont d'un intérêt très limité, le fonds de l'Administration fédérale des contributions (AFC) sur la fiscalité internationale aux Archives fédérales étant resté presque vide jusqu'à aujourd'hui.

Ensuite, la consultation des documents d'archives des associations patronales suisses s'est également avérée très fructueuse en raison du rôle central qu'elles jouent dans l'élaboration de la politique suisse. Les Archives de l'USCI, conservées à l'Archiv für Zeitgeschichte (AFZ), et celles de l'ASB (AASB) sont à ce titre évidemment déterminantes. Même s'il s'agit d'une institution d'un autre type, on peut également ranger dans cette catégorie les Archives de la Banque nationale suisse (ABNS). Bien que celle-ci n'intervienne que très peu sur les questions de double imposition, ses dossiers donnent parfois des informations précieuses sur l'exportation et l'importation de capitaux. Enfin, les archives de certaines entreprises ont été exploitées dans la mesure du possible. Ce sont les Archives de CIBA, de Brown Boveri et de Nestlé qui ont été sélectionnées, étant donné qu'il s'agit des entreprises les plus importantes de l'époque au sein de trois secteurs d'exportation de pointe de la Suisse, à savoir la chimie, l'industrie des machines et l'agroalimentaire. Les PV des directions et des conseils d'administration de ces multinationales traitent peu des négociations de double imposition, ce qui en soi constitue un résultat intéressant. Par contre, ils fournissent quelques informations très précieuses sur les relations des entreprises avec les administrations fiscales ou sur les techniques de rapatriement des bénéfices en Suisse. Ajoutons qu'il est certain que la consultation des archives bancaires aurait été d'un intérêt considérable pour cette recherche – on pense ici principalement aux deux poids lourds de la finance helvétique de l'époque, la Société de Banque Suisse (SBS) et le Crédit Suisse (CS). Toutefois, en dépit de demandes répétées, le droit de consultation a buté sur une appréciation étroite du secret bancaire et s'est limité à quelques documents scientifiquement peu exploitables.

Pour les pays étrangers, la recherche s'est essentiellement concentrée sur les fonds des archives nationales, puisque l'objectif premier consistait à analyser l'attitude des gouvernements et des administrations à l'égard des débats de la SDN et des négociations avec la Suisse. Un nombre conséquent de dossiers portant sur l'évasion fiscale internationale ont également été consultés. Le choix de dépouiller les archives françaises, allemandes, belges et anglaises s'explique de différentes manières. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, la Suisse a conclu une convention de double imposition avec ce pays et, en tant que première place financière européenne, elle se présente comme un point de comparaison pertinent avec la politique du havre fiscal suisse. La France et l'Allemagne sont pour leur part les principaux pays d'origine

des capitaux réfugiés en Suisse, les dirigeants de ces deux États font spécialement pression à l'encontre de la politique fiscale suisse et la Confédération négocie les deux accords de double imposition les plus importants avec eux. Quant à la Belgique, une place financière concurrente de la Suisse, elle représente un cas intéressant, puisque ses représentants s'associent aux délégués français à la SDN pour attaquer le secret bancaire helvétique. L'analyse des archives des États-Unis – l'autre poids lourd bancaire de l'époque – de l'Italie et de l'Autriche – deux pays aux relations financières étroites avec la Suisse et avec lesquels la Confédération entame des négociations sur la fiscalité internationale – ainsi que des Pays-Bas – un paradis fiscal concurrent de la Suisse dans l'accueil des avoirs allemands – aurait été sans doute féconde. Ce travail n'a néanmoins pas pu être entrepris dans le temps imparti à cette recherche. De nombreuses sources au sujet de la politique de ces différents pays ont pu tout de même être extraites des archives consultées.

Les archives se sont avérées plus ou moins bien fournies en fonction des pays pour des raisons difficilement identifiables. En Grande-Bretagne, les fonds disponibles au Public Record Office (PRO) du Treasury et de l'administration fiscale anglaise, l'Inland Revenue, sont très bien dotés sur la fiscalité internationale. Ils contiennent aussi des sources extrêmement intéressantes sur la lutte contre la fraude fiscale en Grande-Bretagne. Les Archives de la Banque d'Angleterre (ABOE), de la Federation of British Industries au Modern Record Center (MRC) ainsi que les fonds de la British Bankers' Association et du Comité des London Clearing Banks détenus aux Metropolitan Archives ont aussi été utilisés, même s'ils se sont révélés moins abondants que les archives correspondantes en Suisse. En France, les dossiers du Centre des archives économiques et financières (CAEF), du Centre d'accueil et de recherche des Archives nationales (CARAN) et des Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères (ADF) sont satisfaisants. Ils permettent une analyse précise de la politique française et recèlent quantité de données sur l'évasion fiscale en France. En Allemagne, les ressources du Bundesarchiv (BArch) contiennent des lacunes considérables sur les négociations fiscales, en particulier sur les travaux de la SDN. Toutefois, des informations inédites ont été trouvées au sujet de l'évasion de capitaux allemands vers la Suisse pendant l'hyperinflation des années 1920 et durant la Grande Dépression. Finalement, en Belgique, les documents sur la fiscalité internationale des Archives générales du Royaume (AGR), comme ceux des Archives du ministère des Affaires étrangères de Belgique (AMAEB), sont très épars, le gros des sources ayant été, à en croire l'administration belge, simplement détruit.

Dernier corpus de sources, les Archives de la SDN (ASDN) sont copieuses et, à côté des dossiers sur les négociations fiscales proprement dites, comportent toutes sortes d'informations pertinentes sur la fiscalité des différents pays membres. Symptôme de la bureaucratie de l'organisation genevoise, elles ont, il est vrai, un aspect austère et tentaculaire. À côté des PV des instances décisionnelles – le Conseil, l'Assemblée, les Directors' Meetings et le Comité financier qui supervise les débats sur l'imposition –, les ressources sur le Comité fiscal sont formées d'une partie

que l'on peut qualifier d'officielle, c'est-à-dire des PV très détaillés des séances jusqu'en 1931, date à laquelle leur production est stoppée, ainsi que des documents de travail qui regroupent les principaux rapports des représentants du comité. Une autre partie, beaucoup plus difficile à manier, est composée des fonds du Secrétariat à Genève (« R ») et du Princeton Office (« C ») qui regroupent des documents en vrac au sujet, par exemple, de l'attitude des administrateurs de la SDN à l'égard des débats fiscaux, du financement du Comité ou des contacts avec les milieux économiques. Notons que les Archives de la CCI (ACCI), qui s'associe à la SDN lors des discussions de fiscalité internationale, ont également été dépouillées. Malheureusement, celles-ci sont très limitées et n'incluent plus les documents liés au comité de la CCI en charge de la double imposition, que l'on peut néanmoins retrouver partiellement dans les Archives de la SDN.

Structure et périodisation de l'ouvrage

L'ouvrage est divisé de façon chronologique en cinq parties principales :

Après un court retour sur les premières tentatives de régulation de la taxation internationale avant la Première Guerre mondiale, le *chapitre 1* s'attache à relater la défense du paradis fiscal suisse au sortir du conflit, et ce, jusqu'en 1922. Pendant cette phase, la place financière se transforme en plaque tournante du capital européen. Pour défendre la nouvelle attractivité du havre helvétique, le gouvernement et l'administration suisses mettent dès lors en place, de concert avec l'ASB, les deux piliers de la politique fiscale internationale de la Confédération. Premièrement, les dirigeants helvétiques se lancent dans de multiples démarches visant à amoindrir les charges d'impôts sur les capitaux exportés ou réexportés de Suisse. Ces actions se concrétisent du côté des milieux bancaires suisses par la mise en place d'une autorégulation des pratiques de contournement des impôts étrangers. De la part des pouvoirs publics, des initiatives diplomatiques sont systématiquement engagées pour protéger les placements extérieurs suisses des nouvelles ponctions fiscales. Deuxièmement, les dirigeants helvétiques se tiennent à l'écart des essais, encore timides, de coopération bilatérale contre l'évasion fiscale. C'est en raison de la liaison entre la problématique de la double imposition et celle de la fuite des capitaux que le Conseil fédéral refuse par exemple d'entrer en négociations sur une convention fiscale avec l'Allemagne.

De 1922 à 1925, période qui fait l'objet du *chapitre 2*, la problématique de la taxation internationale est portée sur la scène multilatérale. Ce mouvement répond à deux incitations contradictoires. D'un côté, les milieux économiques, en particulier de Grande-Bretagne, tentent d'accélérer la signature entre les États d'accords contre la superposition d'impôts sur les investissements extérieurs. De l'autre, les administrations française et belge cherchent simultanément à amorcer une coopération internationale contre l'évasion fiscale. Il s'agit pour ces dernières non seulement d'identifier par ce biais la fortune nationale expatriée, mais également de tenter de

limiter la fuite des capitaux allemands qui prive le Reich des ressources nécessaires pour le règlement des Réparations de guerre aux puissances alliées. La SDN met consécutivement sur pied en 1923 une commission chargée de trouver des remèdes aussi bien à la double imposition qu'à l'évasion fiscale. Au sein de ce Comité fiscal, le délégué suisse, le directeur de l'AFC Hans Blau, doit immédiatement parer des attaques contre le secret bancaire. L'appui des représentants anglais, couplé aux hésitations des gouvernements français et belge, concourt à ce que ces pressions ne débouchent finalement sur aucun résultat tangible au milieu des années 1920.

La période de 1925 à 1928, analysée dans le *chapitre 3*, marque un relâchement des attaques internationales contre le secret bancaire. Dans un contexte de libéralisation des échanges financiers et d'abaissement généralisé des impôts sur les hauts revenus, trois facteurs participent à l'abandon des pressions dirigées vers le paradis fiscal suisse. Premièrement, les stabilisations monétaires en France et en Belgique, associées à un tournant à droite et à la levée d'emprunts en Suisse par les gouvernements de ces deux pays, font disparaître la problématique de l'évasion fiscale de leur agenda politique. Deuxièmement, la SDN se fait elle-même le fer de lance du programme de libéralisation économique dans lequel la coopération fiscale internationale ne trouve pas de place. Troisièmement, l'arrivée au sein des débats genevois des délégués américains, hostiles à la lutte internationale contre l'évasion fiscale, fait encore davantage pencher la balance en faveur du camp des libéraux. Après que le Comité fiscal s'est attelé à la création de modèles de conventions bilatérales sur la double imposition et l'évasion fiscale, la Conférence d'octobre 1928, réunissant à Genève des représentants de vingt-sept États, marque l'échec du projet multilatéral : la lutte contre l'évasion fiscale est totalement négligée dans les discussions, tandis que la convention-type contre la double imposition, en raison de dissensions entre les délégués des pays créditeurs et débiteurs, est fractionnée en trois modèles distincts.

À partir de 1928 (*chapitre 4*), la levée momentanée des exigences sur l'évasion fiscale de la part des grands pays européens pousse le gouvernement suisse à entrer en négociations bilatérales de double imposition. L'engagement dans les pourparlers est également stimulé par le fait que les multinationales suisses font face à des pratiques de taxation plus rigoureuses de leurs bénéfices à l'étranger. Les négociations aboutissent à la signature en 1931 par la Confédération de deux conventions bilatérales de double imposition, l'une restreinte avec la Grande-Bretagne et l'autre complète avec l'Allemagne. Sans contrepartie sur la lutte contre l'évasion fiscale, ces accords offrent des dégrèvements fiscaux substantiels pour les investissements extérieurs suisses. Certes, la crise financière ravive à partir de l'été 1931 les velléités des grands États de contrôler les capitaux en fuite vers la Suisse. Le refus du gouvernement allemand de ratifier la convention de double imposition conclue avec la Confédération et l'éclatement à l'automne 1932 d'un grand scandale de fraudes fiscales à Paris impliquant des banques helvétiques témoignent de ce changement de contexte. Mais, paradoxalement, ces pressions conduisent à un raffermissement de l'attractivité du refuge fiscal suisse : après que l'affaire de Paris a été très rapidement

étouffée en 1933, l'accord germano-suisse est ratifié par les dirigeants nazis au début de 1934, dans le cadre de pourparlers économiques généraux, et le secret bancaire est consolidé à la fin de cette même année en Suisse, à l'intérieur de la législation fédérale sur les banques.

Durant la dernière période, de 1935 à 1939 (*chapitre 5*), en raison de l'augmentation généralisée des charges fiscales à l'approche de la Seconde Guerre mondiale, la politique suisse doit faire face à des entraves de plus en plus nombreuses. Les dirigeants helvétiques enregistrent encore un succès de poids en signant une convention de double imposition sans disposition contre l'évasion fiscale avec la France, après la chute du gouvernement de L. Blum en 1937. Néanmoins, durant la deuxième moitié des années 1930, le Conseil fédéral et l'administration suisse sont de moins en moins aptes à desserrer l'étau fiscal sur les investissements extérieurs à cause des exigences étrangères *sine qua non* sur les échanges de renseignements d'impôts. À la fin de la décennie, l'avortement de pourparlers sur la double imposition avec les États-Unis ou les problèmes d'application de la convention germano-suisse sont des indicateurs de ces nouvelles difficultés. Celles-ci s'expliquent pour une bonne part par la spécificité de la politique fiscale internationale des dirigeants suisses. Au cours des années 1930, le Conseil fédéral est en effet progressivement devenu, parmi les gouvernements des principales puissances financières, le seul d'entre eux à promouvoir les dispositions contre la double imposition sans accéder aux échanges internationaux de renseignements fiscaux : les autres États se sont soit résolument engagés dans la coopération contre l'évasion fiscale, soit éloignés des tentatives de régulation de la taxation internationale.

Chapitre 1
Les prémices de la défense du havre fiscal suisse

1.1 Une première tentative de régulation internationale de l'évasion fiscale : les démarches de Joseph Caillaux avant la guerre (1906-1913)

Principes de taxation libéraux et dérégulation des relations fiscales internationales avant la Première Guerre mondiale

Si la fiscalité internationale devient, durant l'après-Première Guerre mondiale, un enjeu économique déterminant autant pour les administrations d'impôt que pour les investisseurs, l'émergence au niveau interétatique de la problématique de la double imposition et de l'évasion fiscale ne date pas de l'entre-deux-guerres. Pendant la deuxième moitié du XIXe siècle, les premières conventions bilatérales régulant la taxation internationale sont signées entre les États. Comme le montre l'Annexe 3, l'essentiel de ces accords ne concerne toutefois pas la taxation des revenus des capitaux exportés. Cette absence de règles internationales sur l'imposition des investissements extérieurs persiste jusqu'à l'entame du premier conflit mondial, et ce, en dépit de l'intensification très rapide des flux financiers. Entre le milieu du XIXe siècle et l'éclatement de la Grande Guerre, selon les estimations de Paul Bairoch, le stock brut d'investissements étrangers est en effet multiplié par plus de trente, passant entre 1840 et 1913 de 1,5 milliard $ à 47,5 milliards $, dont près de 60 % sont absorbés par les pays développés[61]. L'imbrication des économies nationales est

[61] Paul Bairoch, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, vol. 2, Paris : Gallimard, 1997, p. 314-326, en particulier p. 317 et 324 pour les chiffres. Pour des données

encore accélérée par un phénomène nouveau à partir de la Grande Dépression du deuxième tiers du xix[e] siècle et de la recrudescence du protectionnisme douanier : l'apparition des sociétés multinationales. Même si le volume des investissements directs étrangers est très largement en deçà de celui des placements de portefeuille avant la guerre, les *foreign direct investments* atteignent à la veille du conflit, en comparaison de la production mondiale, un niveau supérieur à celui du début des années 1990[62]. La période d'avant-guerre voit l'émergence, dans les pays occidentaux, de la plupart des sociétés transnationales qui vont dominer l'économie mondiale durant le xx[e] siècle[63].

Dans le cadre de cette première globalisation financière, les lacunes du droit fiscal international résultent en réalité du caractère indolore des impôts sur les valeurs mobilières et sur les bénéfices des entreprises, ce qui amoindrit, pour les administrations comme pour les investisseurs, les incitations à réguler les relations fiscales au moyen de conventions. Avant la fin du xix[e] siècle, la fiscalité directe n'a pas pour fonction de redistribuer verticalement les revenus au sein de la société, et elle épargne dans une très large mesure les capitaux. Dans presque la totalité des puissances occidentales, les barèmes des impôts directs suivent en effet le principe de la proportionnalité, et non de la progressivité, les *flat taxes* appliquées aux profits restant elles-mêmes partout très faibles. L'impôt français sur le revenu des valeurs mobilières se situe par exemple lors de son introduction en 1872 à 3 %, avant de passer à 4 % en 1890[64], et l'*income tax* anglais oscille au long du xix[e] siècle entre 0,83 % et 3,3 %[65]. Pour mesurer à quel point ces impôts ne représentent en rien une ponction significative, on peut relever qu'en France, une fortune élevée pour l'époque de 100 000 francs français (FF), avec un rendement de 4 %, est passible au tournant du siècle d'un impôt annuel de 160 FF[66]. En raison de l'importance de l'effort fiscal entrepris par le gouvernement italien après l'unification du pays pour réduire sa dette publique, l'*imposta di richezza mobile* fait certes quelque peu exception à la règle, avec un taux augmentant entre 1864 et 1894 de 8 à 15-20 %[67].

Mais ce n'est qu'à la toute fin du siècle que la taxation libérale des revenus des capitaux est véritablement ébranlée. Sous la pression du mouvement ouvrier, puis avec l'accroissement des besoins budgétaires en raison de la course aux armements,

relativement similaires, William Woodruff, *Impact of Western Man. A Study of Europe's Role in the World Economy 1750-1960*, New York : St. Martin's Press, 1967, p. 150-155.

62 Geoffrey Jones, *The Evolution of International Business. An Introduction*, London : Routledge, 1996, p. 30.

63 Bairoch, *op. cit.*, 1997, p. 265-273.

64 Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au xx[e] siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris : Grasset, 2001, p. 239-243.

65 Ardant, *op. cit.*, 1972, p. 357.

66 Il est vrai que, pour être exhaustif, il faudrait tenir compte également des taxes sur les transactions financières qui sont appliquées déjà avant la guerre. Le droit de transmission, imposé à la source sur la moyenne du cours du titre pendant l'année précédente, atteint en France 0,29 % pour les valeurs au porteur en 1914. Hautcoeur, Sicsic, art. cit., 1999, p. 39.

67 Filomena Tartaglia, *Fisco e mercato finanziario in Italia 1914-1945*, Napoli : Prismi, 2000, p. 14. Il s'agit du taux sur la catégorie « A » qui porte sur les revenus issus de capitaux. En 1894, le taux de 20 % s'applique spécifiquement aux revenus des bons du Trésor.

un tournant s'amorce vers la progressivité des barèmes fiscaux : elle est appliquée à l'impôt sur les successions en Grande-Bretagne dès 1894, en France à partir de 1901 et en Allemagne deux ans plus tard. L'impôt progressif sur le revenu est parallèlement mis en place en Prusse en 1891, aux Pays-Bas en 1893 ou encore en Autriche en 1896, avant d'être instauré en Grande-Bretagne (1909) et aux États-Unis (1913). Dans l'Hexagone, après plusieurs tentatives avortées à la suite des révolutions de la fin du XVIIIe siècle et du milieu du siècle suivant, la taxation progressive sur déclaration du revenu global d'un contribuable est votée par le Parlement à quelques jours du début de la guerre[68]. Encore faut-il relever que l'accroissement des charges fiscales sur les capitaux est amorti par le fait que, dans ces trois derniers pays, aucun impôt sur les bénéfices des sociétés n'est prélevé par l'État central avant l'éclatement des hostilités[69]. En outre, les procédures de détermination de l'assiette de taxation et les contrôles fiscaux restent dans l'ensemble très sommaires, ce qui laisse de nombreuses possibilités de dissimuler la substance imposable[70]. Pour s'en convaincre, il suffit de mentionner qu'à l'exception de la France, les administrations fiscales européennes n'enfreignent généralement pas la confidentialité des comptes bancaires dans le cadre de la procédure ordinaire de contrôle de la substance imposable[71].

Les principes libéraux qui gouvernent la taxation des capitaux expliquent ainsi que, si l'on fait exception de la régularisation des relations fiscales amorcée par l'Empire autrichien et les États allemands, très peu d'accords bilatéraux sur la taxation des revenus existent avant le premier conflit mondial. La majorité des conventions contre la double imposition des revenus touchent au XIX[e] siècle soit la taxation d'affaires commerciales spécifiques, comme les entreprises de navigation ou les marchands itinérants, soit l'imposition des travailleurs frontaliers ou encore les droits de succession des non-résidents. Quant à la lutte contre l'évasion fiscale[72], elle est

[68] Pour la chronologie, voir Ardant, *op. cit.*, 1972, p. 344-421. Pour le cas français, voir Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 234-259 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 131-242. Pour les États-Unis, voir Robert Stanley, *Dimensions of Law in the Service of Order. Origins of the Federal Income Tax, 1861-1913*, New York : Oxford University Press, 1992. Pour la Grande-Bretagne, voir Martin Daunton, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge : Cambridge University Press, 2001. Pour les Pays-Bas, voir Henk Vording, Onno Ydema, « The Rise and Fall of Progressive Income Taxation in the Netherlands (1795-2001) », *British Tax Review*, 3, 2007, p. 255-268. Pour l'Allemagne, voir Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 56-96.

[69] Sur l'introduction pendant la guerre des impôts sur les bénéfices, voir pour la France Sandrine Grotard, « Le premier impôt sur les bénéfices d'entreprises en France. La contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, 1916-1930 », *Études et documents*, 8, 1996, p. 259-280 ; pour la Grande-Bretagne, voir Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 41 ss. ; pour les États-Unis, où la première année sur laquelle est prélevée la *corporate income tax* est 1913, voir par exemple Steven A. Bank, « Corporate Managers, Agency Costs, and the Rise of Double Taxation », *William and Mary Law Review*, 44/1, 2002, p. 173-183.

[70] À ce sujet, voir pour l'Allemagne Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 51-55 ; pour la France, voir Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 122-128 ; pour les États-Unis, Edwin R. A. Seligman, *L'Impôt sur le revenu*, Paris : Giard & Brière, 1913, p. 450 ss.

[71] À ce sujet, voir Annexe 6.

[72] Dans la suite du texte, les termes « évasion fiscale » et « soustraction fiscale » seront utilisés pour désigner aussi bien les pratiques légales qu'illégales de contournement de l'impôt. L'expression « fraude fiscale » est en revanche uniquement utilisée pour les actes illégaux.

quasiment inexistante au sein du droit international. Au xixe siècle, les seuls traités instaurant une coopération entre les administrations contre l'évasion fiscale sont ceux signés par la Belgique avec la France, les Pays-Bas et le Luxembourg entre 1843 et 1845[73]. Ces trois accords bilatéraux, d'une teneur identique, prévoient certes des échanges automatiques de renseignements tous les trimestres entre les administrations fiscales pour établir l'assiette d'imposition sur les droits de succession. Mais le champ d'application concerné par cette assistance bilatérale est restreint dans la pratique aux immeubles et aux intérêts domaniaux[74]. Constituant «*une arme peu efficace*»[75], selon l'une des rares thèses de doctorat écrites sur la régulation internationale de l'évasion fiscale avant la Première Guerre mondiale, l'accord franco-belge ne résulte en réalité pas même d'une volonté d'étendre le combat contre les fraudes d'impôt: il consiste plutôt en une validation juridique *a posteriori* d'échanges d'actes de mutation entre les territoires limitrophes, méthodes qui étaient déjà en vigueur avant la signature de la convention.

En ce qui concerne la Confédération helvétique, deux raisons inclineraient *a priori* à ce qu'elle se positionne à la pointe du mouvement de régularisation des relations fiscales internationales. D'un côté, la Suisse devient durant la seconde moitié du xixe siècle l'une des économies les plus extraverties au monde. Grâce à une industrialisation rapide, puis à une spécialisation dans les secteurs phares de la seconde révolution industrielle comme la chimie, l'industrie des machines ou l'électrotechnique, les capitalistes helvétiques participent au tournant du siècle à l'accroissement des placements internationaux: avant la guerre, par tête d'habitant, l'économie suisse est de loin la première exportatrice d'investissements parmi toutes les puissances occidentales[76]. Le début du xxe siècle voit également l'émergence des grandes multinationales suisses. Selon les données rassemblées par Ernst Himmel

---

[73] Sur les traités sur la double imposition et l'évasion fiscale avant la guerre, voir en particulier Sunita Jogarajan, «Prelude to the International Tax Treaty Network: 1815-1914. Early Tax Treaties and the Conditions for Action», *Oxford Journal of Legal Studies*, 31/4, 2011, p. 679-707. Voir également ASDN, F. 39, Mémorandum du Secrétariat sur les conventions bilatérales existant ou ayant existé en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 29 mai 1923; F/Fiscal/114, Liste des arrangements internationaux relatifs aux problèmes fiscaux, dressée par Mitchell B. Carroll, 25 mai 1939. Sur les lacunes en matière de lutte internationale contre l'évasion fiscale, voir également Roger Guérin, *Des ententes internationales pour la répression des fraudes fiscales*, Paris: Giard & Brière, 1910; Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 275-279. La liste des traités est donnée à l'Annexe 3.

[74] Pour le texte de la convention franco-belge, voir ASDN, F. 7, Convention entre la France et la Belgique, 12 août 1843. Pour son application pratique, CAEF, B 43159, Rapport de Joseph Caillaux, ministre des Finances français, à Stephen Pichon, ministre des Affaires étrangères français, 8 janvier 1907.

[75] Guérin, *op. cit.*, 1910, p. 49. Sur l'origine de l'accord, *Ibid.*, p. 24-26. Pour les limites de la convention, *Ibid.*, p. 37-49; Maurice Brion, *L'exode des capitaux français à l'étranger*, Paris: Arthur Rousseau, 1912, p. 36-38; Charles Clavier, «Les doubles impositions et l'évasion fiscale», *Revue économique internationale*, 3/1, 1924, p. 512; Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 239-240.

[76] Paul Bairoch, «La Suisse dans le contexte international aux xixe et xxe siècles», in Bairoch, Körner (éd.), *op. cit.*, 1990, p. 115. Selon P. Bairoch, le stock brut des investissements étrangers de la Suisse s'élève à 2,7 milliards $ en 1913, ce qui place l'économie helvétique en cinquième position en termes absolus des exportateurs de capitaux, derrière le Royaume-Uni (20,3), la France (9), l'Allemagne (4,7) et les États-Unis (3,5). Le chiffre suisse correspond à 700 $ par tête, contre 440 pour le Royaume-Uni.

en 1922, leurs investissements étrangers sont multipliés par sept entre 1898 et 1914[77]. L'imbrication de la Confédération dans les relations financières internationales est accentuée en sens inverse par la présence d'importants intérêts étrangers en Suisse. Les capitaux importés proviennent surtout du Reich, dont le patronat contribue fortement à l'essor des grandes banques helvétiques et constitue des trusts importants dans le secteur de l'électricité à la fin du XIX[e] siècle[78].

De l'autre côté, du moins sur le plan légal, le système d'imposition directe suisse s'avère être un des plus modernes et un des plus progressistes d'Europe. Aux yeux de l'observateur d'aujourd'hui, ce constat peut apparaître comme quelque peu étonnant, à plus forte raison encore si l'on considère que les impôts directs sont au XIX[e] siècle du ressort strict des communes et des cantons, la Confédération s'attribuant pour sa part l'essentiel du produit des taxes indirectes. Ce partage de la compétence de taxation se maintient de 1848 jusqu'à la Première Guerre mondiale : en 1910, alors que la Confédération absorbe 35,2 % de l'ensemble des recettes fiscales, contre 30,6 % et 34,2 % respectivement pour les cantons et les communes, 97,6 % de l'ensemble des impôts sur la fortune et le revenu sont prélevés par ces deux dernières entités, tandis que 97,3 % des impôts sur la consommation sont engrangés par l'État central, au premier chef *via* la perception des droits de douane[79]. Cette pérennité remarquable du fédéralisme fiscal est la résultante de diverses tendances politiques et économiques propices au maintien d'une décentralisation du système d'imposition directe[80]. Après 1848, grâce à l'intensification des relations commerciales avec l'étranger, les droits de douane fournissent des rentrées fiscales suffisantes pour un État central peu interventionniste, ce qui n'incite guère les radicaux, hégémoniques au Conseil fédéral, à instaurer un impôt fédéral direct[81]. Par la suite, alors qu'avec la Grande Dépression de la fin du XIX[e] siècle et l'approche de la guerre les besoins étatiques s'accroissent, la nécessité pour les radicaux de s'allier avec les autres forces politiques bourgeoises en réaction à la montée en puissance du mouvement ouvrier pousse autant à la conservation d'un système d'impôts directs décentralisé qu'au report accru des rentrées de la Confédération sur les droits de douane. Les opposants historiques

---

[77] Ernst Himmel, *Industrielle Kapitalanlagen der Schweiz im Auslande*, Langensalza : Druck von Hermann Beyer & Söhne, 1922.

[78] Sur le développement des banques suisses avant la Première Guerre mondiale, voir Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne : Antipodes, 2005, en particulier p. 197-199 au sujet des investissements allemands. Sur les sociétés financières suisses, voir Luciano Segreto, « Financing the Electric Industry Worldwide : Strategy and Structure of the Swiss Electric Holding Companies, 1895-1945 », *Business and Economic History*, 23, 1994, p. 162-175 ; Serge Paquier, « Swiss holding companies from the mid-nineteenth century to the early 1930s : the forerunners and subsequent waves of creations », *Financial History Review*, 8/2, 2001, p. 163-182.

[79] *Historical Statistics of Switzerland*, Tableau U. 15 [www.fsw.uzh.ch/histstat].

[80] Pour une analyse de la politique financière confédérale avant la Première Guerre mondiale, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 109-154.

[81] Sur la création du système fiscal suisse après 1848, voir Humair, *op. cit.*, 2004, p. 207 ss, et en particulier p. 231-232 sur l'abandon rapide de la part des groupes libéraux du projet d'instaurer, sur le modèle anglais, un impôt fédéral direct pour abaisser les droits de douane.

des radicaux, les catholiques-conservateurs, sont en effet d'inclination fédéraliste, tandis que les représentants agrariens, sous l'égide à partir de 1897 de l'Union suisse des paysans, exigent une protection douanière du marché helvétique en échange de leur adhésion au bloc bourgeois contre le PSS et l'Union syndicale suisse. Le tarif protectionniste de 1902-1903 avalise cette alliance en Suisse entre la grande industrie et la finance, représentées par l'USCI, et les conservateurs des régions rurales[82].

Pourtant, en dépit de la très forte décentralisation du système d'impôt direct, les législations des principaux centres économiques de Suisse adoptent très précocement la progressivité pour la taxation des revenus ou de la fortune. En 1831, soit onze ans avant l'adoption de l'*income tax* proportionnelle en Grande-Bretagne, le principal centre économique de Suisse, le canton de Zurich, effectue déjà le virage vers l'imposition progressive, tout en faisant encore preuve il est vrai de quelque timidité dans la taxation de ses grands entrepreneurs : jusqu'en 1870, seule l'imposition des revenus, et non celle de la fortune, suit un barème progressif, et un plafond maximal du revenu imposable est fixé de telle sorte que pour les gros contribuables le barème devient en fait dégressif[83]. Véritable pionnier en matière de taxation directe en Europe, Bâle-ville opte pour sa part pour un impôt progressif général sur le revenu en 1840[84]. Au début de la dernière décennie du XIXe siècle, il n'y a guère que quelques cantons ruraux – comme Nidwald, Bâle-campagne, Schwyz, Lucerne ou encore le Valais et les cantons d'Appenzell – qui restent encore étrangers au principe de progressivité des taux aussi bien pour la taxation du revenu que pour celle de la fortune. À cette époque, dans certains cantons, les maxima d'imposition atteignent simultanément des niveaux très élevés en comparaison internationale : pour un membre de la moyenne bourgeoisie – qui gagne un revenu annuel de 3 000 CHF, tout en possédant une maison de 20 000 CHF, un terrain de 10 000 CHF ainsi que 30 000 CHF d'investissements –, le taux d'imposition effectif théorique sur son revenu s'élève à 5,3 % à Bâle, 12,8 % à Berne et même 19 % à Zurich[85]. Sans doute n'est-il donc pas erroné de voir, dans cette précocité du système fiscal suisse, une marque de l'avancée au cœur du XIXe siècle des tendances démocratiques en Suisse.

Dans la pratique, en revanche, à cause du sous-développement chronique d'appareils administratifs très décentralisés et peu autonomes, les ponctions réellement supportées par les détenteurs de capitaux restent comme ailleurs très faibles[86]. Pour

[82] Sur ce tarif, ses enjeux et la constitution du bloc bourgeois, *Ibid.*, p. 617-734.
[83] Martin Lengwiler, « "Gib nicht mehr, als Du musst". Steuerkultur und Staatsverständnis in der Schweiz im 19. Jahrhundert », manuscrit d'une leçon probatoire, Université de Bâle, 2008 ; Noldin, *op. cit.*, 2011, p. 6-9.
[84] Christian Keller, « Von Visionen, Volkshetze und Betrügereien. Der Entstehungsprozess direkter Steuern in Basel-Stadt und Baselland (1833-1920) », Mémoire de licence, Faculté de philosophie de l'Université de Zurich, manuscrit, 2010, en particulier p. 23-31.
[85] Ce sont les taux pour 1888. Voir Georg Schanz, *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, vol. 1, Stuttgart : Cotta, 1890, p. 367-381.
[86] Sur les déficiences du fédéralisme fiscal avant la Première Guerre mondiale, voir Seligman, *op. cit.*, 1913, p. 410-419 ; Fritz Ott, *Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. Orientierung für*

cause, la détermination du revenu imposable se base principalement sur la déclaration volontaire du contribuable. Le grand spécialiste américain des finances publiques, E. R. A. Seligman, dépeint dans un ouvrage de référence paru avant la guerre un tableau effarant des procédures de taxation en Suisse, allant jusqu'à relever que, dans certains cantons, «*il est devenu d'usage, pour les agents chargés de l'assiette de l'impôt, de demander carrément aux contribuables combien ils veulent payer*»[87]. Quant aux procédures de contrôle et de sanction des fraudes fiscales, leur rigueur dans les divers cantons varie beaucoup, mais semble être inversement corrélée au niveau des taux d'impôts. Exemple parmi d'autres du laxisme inouï de la surveillance fiscale dans les cantons aux taux théoriques élevés, à Zurich, une administration autonome des impôts n'est mise sur pied qu'en 1899 et compte jusqu'à la Première Guerre mondiale une douzaine de fonctionnaires seulement, dont aucun n'est habilité au contrôle fiscal[88]. Avant la guerre, la commission de recours du fisc zurichois tient, pour sa part, ses réunions dans une salle de café[89]. En conséquence de cet écart entre législations et pratiques fiscales, durant la deuxième moitié du XIXe siècle, la pression des impôts sur le revenu et sur la fortune ne diffère guère de celle des autres pays d'Europe continentale. Selon les statistiques données par Georg Schanz, dans son ouvrage monumental sur l'histoire de la fiscalité suisse, la charge fiscale directe moyenne par tête d'habitant est inférieure en Suisse à celle de la Prusse, un État qui ne connaît pas d'impôt progressif avant 1891[90].

Aussi, au niveau du droit fiscal international, le cas helvétique ne diverge que très peu de la préférence générale à la dérégulation. Les autorités cantonales prennent tout au plus quelques mesures éparses pour restreindre les conflits d'imposition avec l'étranger. À côté d'un accord entre le Grand-duché de Bade et le canton de Bâle-ville sur l'imposition des cheminots datant de 1913, de déclarations de réciprocité sur les travailleurs frontaliers avec l'Alsace-Lorraine de 1910-1911 et de quelques autres conventions sur la taxation des fonctionnaires à l'étranger, deux traités seulement sont véritablement dignes d'intérêt[91]. D'une part, un accord est conclu le

---

Steuerpflichtige, Zürich, 1914; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 146-150; Guex, *op. cit.*, 1998, p. 105-106 et 112-113; Lengwiler, art. cit., 2008.

87 Seligman, *op. cit.*, 1913, p. 415.

88 Lengwiler, art. cit., 2008.

89 Guex, *op. cit.*, 1998, p. 106. La fraude est gigantesque dans ce canton. Le volume des revenus et de la fortune imposé par le canton n'atteint en 1916 que 42% de celui déclaré par les contribuables zurichois au premier impôt fédéral de guerre, lui-même pourtant basé sur une méthode peu contraignante de taxation. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 147-148.

90 Schanz, *op. cit.*, vol. 1, 1890, p. 45-46. En prenant une année de référence pour chaque décennie, G. Schanz calcule que la charge fiscale directe – sans les droits de succession – entre les années 1850 et les années 1880 est en moyenne de 5 CHF par tête d'habitant en Suisse, contre 5,70 CHF en Prusse.

91 Sur les conventions signées par les cantons suisses avant la guerre, voir AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport de H. Blau, directeur de l'AFC, transmis à Giuseppe Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 26 octobre 1927. Voir également Hans Blau, «Die Bestrebungen des Völkerbundes zur Bekämpfung der Doppelbesteuerung und der Steuerflucht auf internationalem Gebiet», *Vierteljahrsschrift für schweizerisches Abgaberecht*, 6/1, 1925, p. 1-2; J. Henggeler, E. Henggeler, *op. cit.*, 1938/9, p. 107-110.

20 décembre 1910 par les autorités de Bâle-ville avec la Prusse. S'insérant dans la politique prussienne de régularisation de l'imposition des entreprises transnationales au début du XXe siècle – hormis avec le canton bâlois, des accords sont signés avec le Luxembourg et l'Autriche –, la convention prévoit une répartition de la substance fiscale pour les entreprises qui possèdent plusieurs établissements[92]. Il s'agit donc de la première convention suisse sur la ventilation des profits des multinationales, une problématique qui deviendra centrale après la Première Guerre mondiale au sein de la politique fiscale internationale de la Confédération.

D'autre part, et la chose est quelque peu étonnante, un accord au sujet de la répartition des droits de succession et de mutation est conclu le 27 août 1872 entre le canton de Vaud et la Grande-Bretagne[93]. Le texte limite, avec réciprocité, le droit d'imposition par l'administration cantonale des citoyens britanniques décédés sur le territoire vaudois sans y être officiellement domiciliés aux seuls biens qui s'y situent. Après plusieurs litiges sur les successions d'Anglais fortunés qui ont passé leurs derniers jours sur les bords du Léman, le Conseil d'État vaudois accède en effet en 1871 à la demande britannique de se démettre partiellement de son pouvoir de taxation[94], un choix qui découle probablement d'une volonté d'asseoir l'attractivité des centres touristiques de luxe du canton. Une source non signée qui est rédigée durant les années 1930 par un membre de l'Inland Revenue va dans cette direction en traçant un lien direct entre la signature du traité et le fait qu'il y ait dans le canton de Vaud «*des stations bien connues comme Lausanne, Montreux, Vevey et Château-d'Oex*»[95]. Quelles que soient ses origines, si l'accord reste légalement en vigueur après la Première Guerre mondiale, il faut relever que, selon un autre rapport de l'administration britannique de 1923, «*en pratique, la Convention n'entre que très rarement en jeu*»[96].

---

92 ASDN, F. 15, Accord conclu entre Bâle-ville et la Prusse en vue d'éviter la double imposition, signé les 20 décembre 1910 et 28 janvier 1911, mis en vigueur le 1er avril 1911.

93 ASDN, F. 7, Déclaration échangée entre le gouvernement de Sa Majesté britannique et le Conseil fédéral de la Confédération suisse, relativement aux droits de succession et de legs à percevoir sur les biens des sujets du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande ou des citoyens du canton de Vaud, 27 août 1872. Pour une analyse descriptive des négociations de cet accord, basée sur les fonds du Foreign Office, voir Sunita Jogarajan, «The Conclusion and the Termination of the "First" Double Taxation Treaty», *British Tax Review*, 3, 2012, p. 283-306. S. Jogarajan relève que la convention a été précédée par un arrangement similaire entre le canton et la Russie. Les Archives vaudoises sont très fragmentaires au sujet de cet accord anglo-suisse. Archives cantonales vaudoises (ACV), KXA 41, PV du Département des finances, no 84 et 85 (1871-1872); RM KIII 10/80, Délibérations du Conseil d'État, mai 1872-décembre 1872; Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, session ordinaire de printemps 1872, 7 juin 1872, p. 403.

94 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Copie d'une lettre de Louis Bonjour, président du Conseil d'État du canton de Vaud, au Conseil fédéral, 13 juin 1871. Les Britanniques sont astreints aux impôts de succession en fonction de leur nationalité, et non de leur lieu de résidence, d'où la superposition d'impôts qui découle de la taxation des biens des résidents anglais par le canton de Vaud.

95 PRO, IR 40/7093b, Note «Death duties in the Cantons of Geneva and Vaud».

96 ASDN, F. 7, Mémorandum préparé par le Board of Inland Revenue sur les Conventions internationales et les mesures destinées à prévenir l'évasion fiscale, transmis en annexe d'une lettre de Charles Tufton, du Foreign Office, à Eric Drummond, secrétaire général de la SDN, 3 janvier 1923.

Fuite des capitaux français au début du xxe siècle

Aussi bien en Suisse qu'à l'étranger, tout au long du xixe siècle, les relations fiscales internationales restent ainsi largement dérégulées. Au tournant du siècle, une première tentative d'internationalisation de la problématique de l'évasion fiscale va cependant être entreprise sous l'impulsion du gouvernement français. Malgré sa brièveté et son impact limité, cette offensive, lancée par le ministre des Finances, le Républicain et futur radical-socialiste J. Caillaux, mérite qu'on s'y attarde quelque peu, non seulement parce qu'elle est largement passée sous silence dans l'historiographie[97] mais également parce que la place financière suisse y est intimement mêlée. On peut estimer en effet que l'enlisement rapide de ces premières pressions à l'encontre du secret bancaire à la veille du conflit a influé sur le choix des dirigeants suisses de s'opposer systématiquement dans l'immédiat après-guerre aux essais de coopération internationale en matière fiscale. En outre, la tentative française est intéressante à un niveau plus général parce qu'elle anticipe les difficultés que rencontrera, durant l'entre-deux-guerres, la mise en vigueur de dispositifs internationaux contre l'évasion fiscale.

À l'origine de ces démarches, on trouve la mise en place de l'impôt progressif sur les successions en France en 1901 et le relèvement par étapes de ses taux jusqu'en 1914[98]. Tranchant avec le principe de proportionnalité appliqué jusqu'alors pour tous les prélèvements directs dans la législation fiscale française, la loi de 1901 suscite une réaction très forte des fortunés français, et ce, en dépit de la modestie des taux. Les charges d'impôt restent en effet faibles en comparaison des taxes qui seront prélevées pendant l'entre-deux-guerres : le taux marginal supérieur pour les successions en ligne directe s'élève à 2,5 % en 1901, puis augmente une année plus tard à 5 % pour enfin atteindre, en 1910, 6,5 %, alors que l'impôt sur une succession en ligne directe au bénéfice d'un enfant unique passera en 1920 à 38 % pour se hisser à 60 % sous le Front populaire[99]. En sus du principe de progressivité – dont l'adoption marque un premier pas vers le passage à une fiscalité redistributive –, l'opposition à la nouvelle taxe est alimentée par la concrétisation imminente des projets d'institution de l'impôt général sur le revenu[100]. Pour les détenteurs de capitaux, l'enjeu ne consiste dès lors pas seulement à dissimuler le patrimoine au moment de la transmission de l'héritage ; il s'agit également d'éviter par anticipation que l'administration française

---

[97] Ces démarches ont déjà été traitées dans le mémoire de licence de Markus Winiger sur la base de documents publiés à l'époque et de sources des AFB. Les documents dans les archives suisses étant très maigres, Winiger se contente de formuler des hypothèses qui peuvent être approfondies à l'aide des archives du PRO et du CAEF. Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 97-117. Pour des mentions succinctes à ce sujet, voir également Guex, *op. cit.*, 1993, p. 151-152.

[98] Sur l'introduction de l'impôt, voir Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 243-246 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 145-148.

[99] Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 767-769.

[100] Sur le lien entre l'évasion fiscale et les projets d'impôt sur le revenu, voir Paul Leroy-Beaulieu, « L'exode et l'extradition des capitaux », *L'Économiste français*, 3 août 1907, p. 153-155 ; Brion, *op. cit.*, 1912, p. 21-23 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 151.

identifie, lors de la perception des droits de succession, des sources de revenus qui pourraient ensuite devenir passibles de l'impôt général.

Tout indique que, sans atteindre les proportions de l'entre-deux-guerres, la fraude sur les valeurs mobilières se développe avec une intensité remarquable au regard de la légèreté des charges fiscales. En 1910, le successeur de J. Caillaux à la tête du ministère des Finances français, le radical Louis-Lucien Klotz, évalue à 32 millions FF la perte fiscale annuelle causée par le contournement des impôts de succession, ce qui signifierait, en prenant en compte le taux moyen des droits et la durée de vie d'une génération, un montant de 19,2 milliards FF de valeurs dissimulées, essentiellement sous forme de titres[101]. Comme le total des obligations et des actions en mains françaises avant la guerre se situe, selon des estimations contemporaines, à environ 61 milliards FF[102], la part des fortunes mobilières dissimulées devrait donc être de l'ordre de 30 %. Sur la base d'une analyse des budgets français, une thèse de droit de l'époque corrobore, par une autre méthode, l'importance du volume de titres dissimulés : ceux-ci atteindraient à eux seuls un sixième en 1906 du patrimoine transmis en succession[103]. Constatant la baisse des rentrées fiscales malgré l'augmentation des taux, un article de l'influent hebdomadaire *L'Économiste français* évoque pour sa part en 1906, avec quelque circonspection, une fortune de 10 milliards FF qui aurait été placée à l'abri du regard du fisc après la loi de 1901[104].

Quel que soit le chiffre à retenir, l'ampleur de la fraude a de quoi surprendre si l'on considère que, déjà entre 1901 et 1903, des mesures assez strictes de contrôle de l'assiette fiscale ont été inscrites dans la législation française pour assurer le prélèvement des droits de succession sur les valeurs mobilières[105]. Deux dispositions sont tout particulièrement susceptibles d'atteindre ce type d'avoirs. D'un côté, lors de la création de l'impôt sur les successions, est instaurée pour les banques une obligation de communication automatique à l'administration de la liste des titres et de leurs détenteurs liés à une succession en cours. De l'autre, dès 1903, le recours à un moyen usuel de contournement des droits de succession est prohibé. Pour éluder le devoir de transmission de renseignements sur les titres, il est en effet aisé

---

101 L'estimation est citée dans Brion, *op. cit.*, 1912, p. 14.

102 Il s'agit aussi bien des titres français qu'étrangers. Pour obtenir ce chiffre, j'ai fait la moyenne de deux estimations contemporaines citées par Charles-Albert Michalet dans son étude historique sur l'épargne française – l'une portant sur 1908 et l'autre sur 1913. Charles-Albert Michalet, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, Paris : Presses universitaires de France, 1968, p. 95.

103 René Depuichault, *La fraude successorale par le procédé du compte joint*, Paris : Félix Alcan, 1911, p. 186.

104 A[lfred] de Foville, « Un arrêt possible dans le développement de la richesse française », *L'Économiste français*, 28 avril 1906, p. 591.

105 Sur ces mesures, voir Émile Guilmard, *L'évasion fiscale. Comptes de dépôts et comptes joints en France et à l'étranger*, Paris : Éditions du journal *La France économique et financière*, 1907, p. 57-83 ; Georges Capitaine, *Le secret professionnel du banquier. En droit suisse et en droit comparé*, Genève : Imprimerie Atar, 1936, p. 202-204.

d'ouvrir des dépôts bancaires en commun, entre plusieurs membres d'une même famille par exemple, ce qui permet de transmettre le patrimoine en héritage sans que le transfert de fortune entraîne au sein des banques des écritures comptables susceptibles d'attirer l'attention du fisc. À partir de 1903, ces comptes joints doivent être annoncés à l'administration au moment de leur ouverture, ce qui leur ôte toute attractivité[106].

Si l'évitement de l'impôt atteint de telles proportions, malgré l'armature légale solide dont dispose l'administration française, il faut en chercher la raison, pour une part du moins, dans la délocalisation massive des avoirs à l'étranger. En 1912, une thèse de doctorat, dédiée uniquement à l'exode de capitaux, souligne par exemple la très forte augmentation durant les dernières années de valeurs françaises exportées dont «*les deux causes principales* [...] *résident dans une raison fiscale: l'augmentation des droits de succession et le projet d'impôt sur le revenu*»[107]. Selon les sources et les publications de l'époque, même si la Grande-Bretagne et les Pays-Bas sont également parfois cités, les capitaux en fuite semblent prendre la destination principalement de la Suisse et de la Belgique[108]. Dans ces deux pays limitrophes de la France, les avoirs expatriés bénéficient d'une confidentialité absolue, puisque, à l'exception de quelques rares cantons, les administrations fiscales ne sont pas dotées de droit de surveillance sur les comptes et sur les dépôts en banques[109]. En d'autres termes, bien que cette notion ne soit pas très répandue avant la guerre et qu'elle ne soit pas sanctionnée explicitement par une loi, un secret bancaire intégral y est assuré. Aussi, tandis que les capitaux en fuite délocalisés depuis l'Hexagone vers la Suisse sont presque inexistants au tournant du siècle, le volume des avoirs français se situerait entre 1 et 1,5 milliard CHF avant la guerre[110], un montant équivalent *grosso modo* à un quart des valeurs administrées par les banques suisses[111].

L'évasion de capitaux prend habituellement la forme de l'ouverture de comptes courants à l'étranger ou de la délocalisation de titres dans des dépôts suisses[112]. En outre, les comptes solidaires fleurissent, dans la Confédération comme ailleurs, à la suite des mesures prises à leur encontre en France à partir de 1903, une mise au ban qui ne

---

106 Voir Guilmard, *op. cit*, 1907, p. 5-9; Depuichault, *op. cit.*, 1911, p. 46-67; Brion, *op. cit.*, 1912, p. 20-21. Sur le fonctionnement du compte joint et son histoire, voir Paul Edelmann, *Das gemeinschaftliche Bankdepot (Compte joint) nach schweizerischem Recht*, Bern: Stämpfli, 1925, p. 1-20.

107 Brion, *op. cit.*, 1912, p. 17.

108 Depuichault, *op. cit.*, 1911, p. 181-183. Sur l'afflux de capitaux français vers la Suisse, voir par exemple Jean-Claude Allain, «La politique helvétique de la France au début du xxe siècle (1899-1912)», in Poidevin, Roulet (éd.), *op. cit.*, 1982, p. 108; Roland Ruffieux, «La Suisse des Radicaux, 1848-1914», in Georges Andrey *et al*. (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne: Payot, 1986, p. 667; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 150-151; Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 88-96.

109 Pour les délimitations du secret bancaire en Europe, sur lesquelles on revient également plus en détail dans le chapitre suivant, voir Annexe 6.

110 Voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 77.

111 Ceux-ci s'élèveraient à 5 milliards CHF. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 150.

112 Pour les formes de l'exode des capitaux, voir Brion, *op. cit.*, 1912, p. 7-16.

trouve pas d'équivalent dans les autres pays européens[113]. Comme l'expose simplement en 1907 un juriste français dans une étude dédiée à la question, « [t]*raqués en France, les comptes joints se réfugièrent à l'étranger* »[114]. Il faut souligner que les banques suisses et belges ne se contentent pas d'accueillir passivement les avoirs français. Par une campagne intense dans les journaux avec des publicités vantant les avantages fiscaux de la possession d'un compte à l'étranger, probablement complétée par l'utilisation illégale d'agents sur le territoire français, celles-ci démarchent leurs clients de l'autre côté de la frontière[115]. Cette propagande atteint du côté suisse une dimension telle que, plus tard, en 1914, le conseiller fédéral radical Edmund Schulthess intervient auprès des banques pour lancer un appel à la prudence, auquel souscrit l'ASB[116].

Un essai de lutte contre l'évasion fiscale internationale

Le gouvernement français ne reste pas inactif devant cette situation délicate. À l'été 1906, le ministre des Finances républicain, Raymond Poincaré, fait déjà mine de vouloir convoquer une conférence internationale pour résoudre la question de l'évasion fiscale[117]. Mais c'est son successeur, plus à gauche, J. Caillaux – un ardent défenseur de la fiscalité progressive à l'origine du projet de l'impôt sur le revenu adopté en 1914[118] –, qui décide à la fin de l'année 1906 de solliciter les gouvernements britannique, belge et suisse afin d'obtenir leur coopération en matière de perception des droits de succession. Le ministre des Finances tente d'obtenir des États étrangers qu'ils communiquent des informations sur les avoirs français déposés sur leur territoire. Mais l'accueil réservé aux demandes françaises dans les trois capitales diverge fortement. En Grande-Bretagne, tout d'abord, l'inspecteur des finances René Thion de la Chaume reçoit l'assentiment immédiat de l'administration fiscale anglaise, l'Inland Revenue, sur la possibilité d'échanger des renseignements aux fins de perception des impôts de succession sur les avoirs expatriés[119]. Une convention est

---

[113] Depuichault, *op. cit.*, 1911, p. 68-152 ; George Lambelet, *Les comptes joints en droit suisse*, Neuchâtel : Attinger Frères, 1917, p. 174-179.

[114] Guilmard, *op. cit.*, 1907, p. 85.

[115] Sur cette propagande, voir Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 88-96. J. Caillaux lui-même estime que des représentants des banques suisses sont présents sur le territoire français. CAEF, B 43159, Rapport de J. Caillaux, ministre des Finances français, transmis à S. Pichon, ministre des Affaires étrangères français, 8 janvier 1907. De telles démarches sont également mentionnées dans Brion, *op. cit.*, 1912, p. 26.

[116] AASB, PV du Comité de l'ASB, 21 juin 1914, p. 2-4 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 151.

[117] CAEF, B 43159, « Projet de Conférence internationale », Rapport non signé, rédigé par un membre de la Direction du contrôle des administrations financières, 5 juillet 1906. Un article de la *Revue économique et financière* dit avoir eu l'assurance de R. Poincaré au sujet de ces pourparlers que celui-ci « *s'en préoccupait de son mieux* ». *Revue économique et financière,* 17 novembre 1906, cité in [Joseph-Charles] Kergall, *Au voleur ! Le compte joint et le fisc français*, Paris : Revue économique et financière, 1907, p. 11.

[118] Jean-Claude Allain, « Joseph Caillaux, promoteur de l'impôt sur le revenu », *Études et documents*, 11, 1999, p. 165-181. Sur le projet d'impôt sur le revenu et les conceptions progressistes en matière fiscale de J. Caillaux, voir également Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 247-249 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 223-226.

[119] CAEF, B 43159, Rapport de J. Caillaux, ministre des Finances français, transmis à S. Pichon, ministre des Affaires étrangères français, 11 février 1907.

ainsi signée dans la foulée le 15 novembre 1907 sans que des divergences importantes aient apparemment été soulevées sur le texte[120].

L'accord, d'une portée large quoique formulé de façon très vague, institue des échanges trimestriels sur tous les renseignements à disposition des administrations au sujet des successions ouvertes par un résident de l'autre pays[121]. Même si les sources consultées restent muettes sur les raisons qui poussent le gouvernement britannique à accéder si prestement à la demande française, il est clair que la signature d'un tel accord est facilitée par le fait que les valeurs mobilières indigènes appartenant à des non-résidents sont passibles de droits de succession en Grande-Bretagne et en France, et qu'il en est de même pour les capitaux exportés par les domiciliés dans ces deux pays[122]. En conséquence, sans recourir à un changement législatif, l'administration britannique possède déjà des renseignements sur les placements français, tout en ayant un intérêt fiscal à identifier les avoirs anglais exportés dans l'Hexagone. Un deuxième facteur incite en outre à une entente du côté britannique. Depuis la fin du XIX[e] siècle, l'Inland Revenue, certes sans toucher à la confidentialité des comptes en banque, s'est lui-même préoccupé du problème de la fraude sur les droits de succession et de transmission (*estate duty*), étant donné que ces impôts jouent un rôle prépondérant pour les finances publiques britanniques : ils rapportent avant la guerre un montant équivalent à près de 60 % de celui produit par l'impôt sur le revenu[123]. L'utilisation des comptes joints a fait dans ce but l'objet d'une tentative de régulation en 1894[124].

Les démarches françaises connaissent en tout cas un sort inverse auprès des petits pays limitrophes. En parallèle à la visite anglaise, un envoyé français – Maurice Jobit, directeur des Domaines de la Seine – s'est en effet rendu à la fin de l'année 1906 à Bruxelles et à Berne pour y rencontrer les ministres des Finances respectifs, Paul de Smet de Naeyer et Robert Comtesse. Si le but est identique, la stratégie française est différenciée vis-à-vis des deux pays en fonction du droit international[125]. Auprès du gouvernement belge, le représentant français tente d'étendre aux valeurs mobilières les échanges d'informations entre administrations institués par la

[120] CAEF, B 43159, Lettre de Georges Louis, directeur aux Affaires politiques du ministère des Affaires étrangères, au nom du ministre, à J. Caillaux, ministre des Finances, 15 novembre 1907.

[121] ASDN, F. 7, France et Grande-Bretagne – Arrangement en vue d'empêcher les fraudes dans les cas de droits de succession, signé à Londres le 15 novembre 1907 (ratifié le 9 décembre 1907). Sur la convention, voir Paul Leroy-Beaulieu, « La convention anglo-française sur les successions », *L'Économiste français*, 21 décembre 1907, p. 873-875 ; Guérin, *op. cit.*, 1910, p. 50-59 ; Depuichault, *op. cit.*, 1911, p. 78-84 ; Brion, *op. cit.*, 1912, p. 38-44.

[122] C'est l'interprétation par exemple de Depuichault. Depuichault, *op. cit.*, 1911, p. 78.

[123] En 1907-1908, les revenus nets des *estate duties* sont de 19 108 256 £, tandis que les revenus nets produits par l'*income tax* sont de 31 860 380 £. *Report of the Commissioners of his Majesty's Inland Revenue. For the year ended 31[st] March 1912*, London : Stationery Office, 1912, p. 11 et 99.

[124] PRO, Cab 27/338, « Tax Evasion Committee. Loss of Death Duties in Cases of Investment in Joint Names », Mémorandum du Board of Inland Revenue, signé Richard Hopkins, président du Board of Inland Revenue, 15 janvier 1927.

[125] Tous les points suivants se trouvent dans un rapport : CAEF, B 43159, Rapport de J. Caillaux, ministre des Finances français, transmis à S. Pichon, ministre des Affaires étrangères, 8 janvier 1907.

convention signée par les deux pays en 1843. Toutefois, bien que M. Jobit obtienne de P. de Smet de Naeyer l'assurance d'«*une plus stricte application des textes actuellement en vigueur*»[126], le Premier ministre catholique, qui est par ailleurs un ancien directeur de la plus grande banque du pays, la Société Générale, estime ne pas pouvoir pousser les investigations de l'administration aux comptes bancaires, une décision qui nécessiterait un changement législatif en Belgique. En dépit du fait que la fraude sur les valeurs mobilières dans les successions au sein du Royaume atteindrait «*une proportion non inférieure à 50%*»[127], les démarches françaises butent en clair sur le secret bancaire belge.

Du côté suisse, en revanche, le délégué français rencontre un interlocuteur apparemment un peu plus accommodant en la personne du conseiller fédéral radical R. Comtesse. Tout en invoquant les difficultés de la mise en œuvre de pratiques fiscales unifiées en raison du fédéralisme, mais en désapprouvant simultanément les activités de propagande des banques suisses en France, le chef du DFFD ne repousse pas la possibilité de faire passer devant les Chambres fédérales un article de loi qui permettrait l'identification des comptes bancaires suisses en mains françaises en échange d'une abolition des taxes successorales sur les biens possédés en France par des résidents suisses. Relevant qu'il est «*particulièrement désirable d'arriver à une entente avec le Gouvernement fédéral, en raison du caractère des sollicitations adressées par de nombreuses banques suisses aux capitalistes français et de l'importance du préjudice causé par leurs agissements*», J. Caillaux saute dans la brèche et invite le ministre des Affaires étrangères, S. Pichon, «*à entrer dans le plus bref délai possible en pourparlers avec M. Robert Comtesse*»[128]. Parallèlement, il encourage la poursuite de l'offensive par deux actions plus discrètes: d'un côté, surveiller *via* les consulats les activités des Français en Suisse pour déceler des comportements frauduleux et, de l'autre, tenter d'établir que les banques helvétiques emploient des démarcheurs sur le territoire français, soit pour les taxer, soit pour les condamner juridiquement dans l'Hexagone.

Ces démarches vont cependant très rapidement s'enliser et le marché, souhaité par le gouvernement français, d'une levée partielle du secret bancaire helvétique contre une abolition de la superposition d'impôts sur les avoirs suisses en France ne va pas se nouer pour des raisons peu identifiables dans les archives consultées. Ce que l'on sait, c'est qu'à la fin du mois de juin 1907, l'entame des pourparlers est sur le point d'être proposée au gouvernement suisse[129]. Dans un discours à la Chambre des députés, le 10 juillet, J. Caillaux annonce l'imminence des négociations et, sans dissimuler sa confiance, dit réserver «*une petite surprise*» aux «*compatriotes qui partiraient d'un*

[126] *Ibid.*
[127] *Ibid.*
[128] *Ibid.*
[129] CAEF, B 43159, Lettre de J. Caillaux, ministre des Finances français, à S. Pichon, ministre des Affaires étrangères français, 29 juin 1907. Voir également sur l'entame de discussion: *Le Temps*, «L'impôt sur le revenu et les négociations franco-suisses», 18 juillet 1907.

pied léger, avec leurs titres sous les bras, pour la Suisse ou la Belgique»[130]. À partir de la mi-juillet, les bruits gonflent dans la presse suisse au sujet d'une potentielle ouverture des négociations[131], ce qui suscite un tir de barrage des journaux romands à l'idée de la conclusion d'un accord fiscal. Le *Journal de Genève*, organe très proche des milieux financiers de la Ville, prédit que «*les gouvernements cantonaux* [...] *n'ont aucune envie de se faire les agents du fisc français*»[132]. Même son de cloche dans le canton de Vaud, avec la *Gazette de Lausanne* qui conteste le droit de négocier de la Confédération du fait qu'en matière de fiscalité directe, la compétence en revient, selon la Constitution, strictement aux cantons[133]. Au Jura, enfin, pour *Le Démocrate*, «[l]*'opinion suisse a accueilli la "surprise" de M. Caillaux avec une extrême méfiance; les susceptibilités du monde financier se sont éveillées*»[134]. Devant cette chorale de désapprobations, le 23 juillet le couperet tombe: R. Comtesse publie une lettre personnelle dans le *Journal de Genève* qui nie catégoriquement l'existence de négociations en cours, et qualifie, non sans excès, les rumeurs à ce sujet de «*tissu de fantaisies et d'erreurs*»[135]. Trois jours plus tard, c'est au nouveau ministre des Finances belge, Julien Liebaert, de confirmer devant le Parlement belge la position de son prédécesseur au sujet du secret bancaire[136].

Après les prises de parole simultanées des deux ministres en juillet 1907, l'exécutif français abandonne ses projets d'accords avec la Suisse et la Belgique. L'échec de la multilatéralisation de la lutte contre l'évasion fiscale embourbe la politique de J. Caillaux. Face aux refus belge et suisse de coopérer, le ministre des Finances réagit par le lancement d'une série de mesures internes de lutte contre l'évasion fiscale transfrontalière, qui ne connaissent pas un succès plus probant que ses démarches internationales. La mise sous surveillance du marché de l'évasion fiscale suisse a buté tout d'abord pour des raisons diplomatiques sur la réticence des Affaires étrangères. Selon S. Pichon, «*il peut être délicat et même scabreux, pour un agent diplomatique ou consulaire, dans un pays dont il est hôte* [...] *de se livrer à de semblables investigations qui revêtent une sorte de caractère inquisiteur à l'égard d'intérêts particuliers*»[137]. Ce sont des considérations juridiques qui barrent la route au second projet de J. Caillaux. Dans l'hypothèse d'un échec des pourparlers internationaux, celui-ci émet l'idée en juin 1907 d'accorder au personnel des légations et des consulats à l'étranger le pouvoir exclusif de transmission des valeurs expatriées liées à une

[130] Chambre des députés, séance du 10 juillet 1907, in *Journal officiel*, 11 juillet 1907, p. 1834.
[131] Voir par exemple *Gazette de Lausanne,* «L'exode des capitaux», 18 juillet 1907. La *Neue Zürcher Zeitung* en parle également le 19 juillet. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 152.
[132] *Journal de Genève*, «L'exode des capitaux», 19 juillet 1907.
[133] *Gazette de Lausanne*, «L'exode des capitaux», 19 juillet 1907.
[134] Cité dans *Journal de Genève*, «La "petite surprise" de M. Caillaux», 21 juillet 1907.
[135] *Journal de Genève*, «L'exode des capitaux», 23 juillet 1907. La lettre date du 22 juillet.
[136] Paul Leroy-Beaulieu, «L'exode et l'extradition des capitaux», *L'Économiste français*, 3 août 1907, p. 155.
[137] CAEF, B 43159, Rapport de S. Pichon, ministre des Affaires étrangères français, transmis à J. Caillaux, ministre des Finances français, 17 avril 1907.

succession ouverte en France[138]. En octobre 1907, une commission extraparlementaire, sous la direction du doyen de la Faculté de droit de Paris, Charles Lyon-Caen, écarte cette solution en soulignant les difficultés légales de sa mise en œuvre.

Le Parlement et l'Administration repoussent finalement la dernière cartouche tirée en 1908 par le ministre des Finances : la promulgation d'un article de loi sur l'envoi en possession, qui obligerait les héritiers, pour pouvoir toucher légalement les valeurs placées hors de France, à obtenir au préalable une décision d'un tribunal leur accordant le droit sur ces avoirs. Retardé à plusieurs reprises par différentes modifications apportées par les commissions parlementaires après le départ de J. Caillaux du ministère des Finances, le projet connaît un coup d'arrêt en décembre 1910, sans disparaître totalement de l'agenda politique, lorsque le ministre de la Justice, Théodore Girard, refuse d'accorder son contreseing en invoquant la nécessité de signer des conventions internationales pour que l'article soit applicable[139]. Une année plus tard, cette opportunité est balayée par le directeur de l'Enregistrement, l'administration en charge de la perception des droits de succession, dans un rapport au ton fataliste sur l'évasion des capitaux : celui-ci conclut qu'« *il suffit de l'abstention d'un seul État pour enlever tout effet* » à ces mesures, tout en précisant que « *certains États seront toujours tentés d'attirer les capitaux français sur leur territoire* »[140].

Après l'expatriation en masse de la fortune française et la tentative infructueuse de créer les prémices d'une coopération multilatérale contre l'évasion fiscale, le climat politique en France devient, on le voit, beaucoup moins propice aux innovations fiscales, ce qui se traduit également, avant la guerre, par les ajournements successifs par le Sénat de l'instauration de l'impôt progressif sur le revenu[141]. Une tendance similaire est perceptible à l'étranger. En Grande-Bretagne, d'une part, l'accord bilatéral signé avec la France déclenche une campagne d'opposition du côté des milieux bancaires de la City, qui déplorent une délocalisation des affaires. Selon un partenaire de Coutts, qui relaie en 1911 auprès du Trésor britannique les critiques de ses clients, l'effet principal de la convention « *est que les Français ont fermé leurs comptes ici et les ont déplacés, non pas en France, mais en Hollande et en Suisse* »[142]. Les plaintes

[138] CAEF, B 43159, Rapport de J. Caillaux, ministre des Finances français, transmis à S. Pichon, ministre des Affaires étrangères français, 13 juin 1907.
[139] Pour tous ces éléments sur les années 1907-1910, voir CAEF, B 43157, Rapport de la Conférence extraparlementaire, instituée le 8 octobre 1913 par le ministre des Finances français, Charles Dumont : « Mutations par décès. Valeurs déposées ou existant à l'étranger. Répressions des fraudes. Conférence extraparlementaire ». Pour les projets législatifs contre la fraude sur les successions entre 1907 et 1910, voir également Brion, *op. cit.*, 1912, p. 44-54.
[140] CAEF, B 43159, Rapport du directeur général de l'Enregistrement, transmis à L.-L. Klotz, ministre des Finances français, 11 septembre 1911.
[141] Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 223-242.
[142] PRO, T1/11341, Extrait d'une lettre de W. R. Malcolm, Senior partner de Coutts and Co, à George H. Murray, permanent secretary au Trésor britannique, 8 mai 1911. Pour les critiques de la City, voir également Brion, *op. cit.*, 1912, p. 42-43.

des banquiers au sujet du recul britannique sur le marché de la gestion de fortune internationale rencontrent l'assentiment du Trésor, dont la direction est d'autant plus réceptive à l'argumentaire de la perte d'attractivité financière que les revenus fiscaux générés par l'accord de 1907 sont minimes pour la Grande-Bretagne. Selon les statistiques de l'Inland Revenue, durant les trois années fiscales de 1908 et 1910, des renseignements sur 859 successions portant sur une somme totale de 2 752 957 £ ont été transmis par les Britanniques à l'administration française, contre, dans l'autre sens, 151 cas pour un volume de 554 426 £[143]. En termes de rentrées fiscales, le montant additionnel des droits de succession recouvert par le Revenue anglais ne s'élève qu'à 1 420 £, tandis que l'Enregistrement français a engrangé 344 612 FF supplémentaires, soit une somme près de dix fois supérieure[144]. Bien que l'Inland Revenue invoque les retombées indirectes de la convention, qui permet également de «*garder un œil sur ceux qui conservent leur argent à l'étranger dans le but d'éviter l'Income Tax et la Super Tax*», et propose de fait d'étendre le réseau d'accords à d'autres pays[145], la voix du fisc ne pèse pas lourd dans la balance face aux intérêts bancaires: le gouvernement britannique demande en juillet 1911 la dénonciation de l'accord[146]. Finalement, le ministre des Finances français, L.-L. Klotz, parvient, par une tactique dilatoire[147], à sauver tout de même la convention. Sur sa demande, le Treasury accepte de suspendre sa démarche en octobre 1911, un revirement qui tient très probablement en partie au fait que Robert Chalmers, l'ex-président du Board of Inland Revenue et défenseur à ce titre de la convention de 1907, est passé entre-temps à la tête du Trésor[148].

D'autre part, du côté suisse, après les hésitations de R. Comtesse au début de l'année 1907, la politique helvétique au sujet de l'évasion fiscale internationale se rigidifie. Pour cause, les flux de capitaux de France en direction de la Suisse ne semblent pas s'affaiblir pendant les années suivantes[149]. Les avoirs français contribuent très probablement dans une proportion considérable à ce que la valeur des dépôts de titres d'un des deux plus grands instituts bancaires, la SBS, augmente spectaculairement de plus de 150% entre 1907 et 1913, passant de 328 296 000 à

[143] PRO, T1/11341, Rapport de l'Inland Revenue «Anglo-French Agreement of 15th November 1907», [1911].
[144] PRO, T1/11341, Mémorandum de l'Ambassade de France à Londres, 29 août 1911.
[145] PRO, T1/11341, Lettre d'un membre de l'Inland Revenue, très probablement Robert Chalmers, président du Board of Inland Revenue, à G. Murray, permanent secretary du Trésor britannique, [1911].
[146] PRO, T1/11341, Lettre de G. Murray, permanent secretary du Trésor britannique, à Edward Grey, secrétaire d'État britannique, 14 juillet 1911.
[147] CAEF, B 43159, Lettre de L.-L. Klotz, ministre des Finances français, à Justin de Selves, ministre des Affaires étrangères français, 19 août 1911.
[148] PRO, T1/11341, Lettre de R. Chalmers, permanent secretary au Trésor britannique, au Foreign Office, 6 octobre 1911.
[149] Notons que la somme de 1 à 1,5 milliard CHF d'avoirs français à la veille du conflit, citée précédemment, correspondrait au minimum à la moitié de l'ensemble des fonds étrangers déposés en Suisse. Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 77. Pour les estimations du volume total d'avoirs étrangers en Suisse, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 150.

846 705 000 CHF[150]. Il est donc probable que les plaintes de la City ne soient pas purement rhétoriques, étant donné que, parallèlement, de moins en moins de capitaux français sont atteints par la convention de 1907[151]. En tout cas, les autorités suisses vont montrer désormais une réticence systématique à l'égard de tout projet qui s'apparente à une assistance fiscale. Le Conseil fédéral en fait la preuve en 1909 et 1910 par son refus d'apporter son concours à l'administration française dans la transmission de simples commandements de payer aux résidents suisses qui sont propriétaires d'immeubles de l'autre côté de la frontière, et qui sont, à ce titre, passibles de l'impôt sur les successions en France. Profitable *a priori* aux citoyens helvétiques, puisque ceux-ci sont sous la menace que leurs biens soient saisis dans l'Hexagone[152], cette démarche rencontre pourtant à plusieurs reprises l'opposition décidée du gouvernement helvétique qui, «*pour des raisons de principes*», refuse «*d'offrir sa collaboration aux États étrangers à la réalisation de fins fiscales*»[153]. Selon l'Ambassade de France à Berne, l'exécutif suisse est alors le seul à montrer une telle susceptibilité sur cette question[154].

Avortement de l'offensive Caillaux: un bilan

Trois remarques peuvent être faites au sujet de cet avortement précoce du premier essai de coopération multilatérale contre l'évasion fiscale. Le premier constat porte sur l'ampleur singulière, au regard de la légèreté des charges, des réactions contre l'impôt sur les successions en France. Il ne fait aucun doute que le placement en masse de capitaux en Suisse au début du siècle est dicté par des considérations d'ordre fiscal. À l'époque, l'attrait du CHF n'influe pas sur l'hémorragie de capitaux étant donné que le FF est une monnaie forte face à la devise suisse, en raison de la balance commerciale positive de la France avec la Confédération, et qu'en l'absence de contrôle des changes, les Français sont libres de convertir leurs avoirs en devises étrangères dans leur propre pays[155]. Quant à une éventuelle anticipation du conflit qui encouragerait l'évasion des capitaux vers les pays neutres, les sources consultées n'en parlent guère, même si ce facteur doit plus tardivement entrer en compte[156]. L'institution de taux progressifs au tournant du siècle suffit donc à susciter une opposition vigoureuse dans l'Hexagone de la part des fortunés dont l'aversion pour

[150] Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 620-621.
[151] CAEF, B 43159, Note [très probablement de l'Enregistrement], juin 1911. Notons que l'administration française en conclut, inversement, que la diminution est due à une baisse de la fraude fiscale.
[152] AFB, E 2001 A, 1000/45, vol. 35, Lettre de l'Ambassade de France en Suisse à R. Comtesse, conseiller fédéral en charge du DPF, 30 mars 1910.
[153] AFB, E 2001 A, 1000/45, vol. 35, PV du Conseil fédéral: «Vermittlung von Zahlungsbefehlen an Steuerpflichtige in der Schweiz», 17 septembre 1909. Un deuxième refus est prononcé en 1910: PV du Conseil fédéral, «Remise de commandements émanant du fisc français», 26 avril 1910.
[154] AFB, E 2001 A, 1000/45, vol. 35, Note verbale de l'Ambassade de la République française à Berne, 4 septembre 1909.
[155] Sur la relative faiblesse du franc suisse avant la guerre, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 22-28.
[156] Vogler, *op. cit.*, 2005, p. 21-22.

la fiscalité progressive vient contaminer jusqu'à leur adhésion à la République. Paul Leroy-Beaulieu, l'économiste français le plus renommé de l'époque, n'hésite pas à se référer, dans ses innombrables articles écrits à l'encontre de la politique fiscale du gouvernement[157], à la Révolution française afin d'apparenter l'expatriation des fortunes à «*un acte de légitime défense*»[158]. En 1907, dans un article de *L'Économiste français*, revue dont il est le rédacteur en chef, il cite l'exemple de Jean-Baptiste de Montyon, aristocrate célèbre pour avoir placé sa fortune à l'étranger en 1787, en ces termes: «[O]*n peut espérer que nous ne sommes pas à la veille de cataclysmes comme ceux qui se sont produits à la fin du* XVIII*e siècle; mais, évidemment, il y a des craquements en France, de sérieux craquements même; et l'exemple vertueux et avisé de M. de Montyon peut être* partiellement *suivi.*»[159] Pour mieux mesurer l'impact de la fiscalité sur l'évasion des capitaux vers la Suisse dans la période de l'entre-deux-guerres, lorsqu'une hausse bien plus sensible des taux d'impôts s'entremêle avec une inflation galopante et les secousses révolutionnaires, il faut garder en tête avec quelle force une partie de la société française s'est employée à combattre et à contourner une augmentation limitée des charges fiscales quelques années auparavant.

Deuxièmement, les démarches entreprises par J. Caillaux mettent en évidence les nombreuses embûches qui entravent l'internationalisation de la lutte contre l'évasion fiscale. Les groupes indigènes et étrangers qui ont un intérêt à la pérennité du marché de l'évasion fiscale, c'est-à-dire avant tout les fortunés français et les banquiers étrangers, se soutiennent mutuellement pour éviter l'instauration d'une coopération contre l'évasion fiscale, jusqu'à ce que les démarches françaises s'érodent progressivement sous les coups de boutoir intérieurs et extérieurs. À cette union transnationale s'ajoutent des entraves administratives: les pouvoirs limités conférés aux autorités fiscales dans les petits pays ne permettent pas, sans une modification de la législation intérieure, l'identification de capitaux étrangers, ce qui constitue autant une barrière à la conclusion d'un accord qu'une arme aux mains des détracteurs de la lutte contre l'évasion fiscale. La signature de conventions bilatérales entre des administrations suffisamment développées comporte quant à elle toujours le danger potentiel de la relocalisation du capital vers un pays tiers. Largement brandie en France comme à l'étranger, cette menace, réelle ou fictive, fournit un autre argument puissant pour résister à la signature de tels accords.

---

157 Paul Leroy-Beaulieu, «Le budget de 1907», *L'Économiste français*, 21 juillet 1906, p. 81-83; Paul Leroy-Beaulieu, «L'impôt général sur le revenu et la société française», *L'Économiste français*, 4 août 1906, p. 159-161; Paul Leroy-Beaulieu, «Le projet d'impôt personnel et progressif sur le revenu», *L'Économiste français*, 23 février 1907, p. 110-111; Paul Leroy-Beaulieu, «La convention anglo-française sur les successions», *L'Économiste français*, 21 décembre 1907, p. 873-875.

158 Paul Leroy-Beaulieu, «Préface», in Depuichault, *op. cit.*, 1911, p. 3.

159 Paul Leroy-Beaulieu, «L'exode et l'extradition des capitaux», *L'Économiste français*, 3 août 1907, p. 155 [mot mis en évidence dans le texte].

La troisième remarque concerne la politique suisse. Comme le mettent en évidence de façon frappante les relations avec la France, dès avant la Première Guerre mondiale, un positionnement actif dans le domaine de l'évasion fiscale internationale est amorcé par les banques suisses. Bien que la captation des flux illégaux de capitaux français par les établissements helvétiques s'explique dans une large mesure par la proximité géographique entre les deux pays, il faut noter que les banquiers suisses semblent se montrer bien plus combatifs que leurs homologues belges dans le démarchage de clients français[160]. Ce comportement offensif peut, d'une part, se comprendre comme le signe du jeu risqué que déploie, pour se faire une place au soleil, un centre financier qui commence à partir de la fin du XIXe siècle à s'orienter sur les marchés internationaux tout en restant dans une forte subordination vis-à-vis des grandes puissances[161]. D'autre part, il peut aussi s'expliquer par le fait que les sociétés jouissent spécifiquement sur le territoire helvétique d'une grande latitude face aux procédures de taxation, en raison du fédéralisme fiscal, ce qui prédispose peut-être les banquiers helvétiques à adopter une attitude laxiste envers la législation étrangère. Les autorités cantonales commencent d'ailleurs à participer elles-mêmes à l'attraction de capitaux étrangers avec l'apparition des premiers privilèges fiscaux pour les sociétés holdings, à Glaris et à Saint-Gall en 1903[162].

Ainsi que le démontre la réaction de R. Comtesse en juillet 1907, un certain flottement est néanmoins encore décelable au sein du collège fédéral au sujet de la ligne à adopter en matière de collaboration contre l'évasion fiscale. Pour saisir la position du conseiller fédéral, il faut sans doute prendre en considération le fait que la Confédération est avant la guerre en situation de subordination du point de vue monétaire et financier à l'égard de son grand voisin : la devise française se renforce constamment face au CHF, et les collectivités publiques helvétiques ont fortement recours au marché des capitaux français[163]. Or, le gouvernement helvétique négocie précisément avec le ministère des Finances français entre juin et août 1907, c'est-à-dire au moment de l'offensive de Caillaux, des accords liés à l'Union monétaire latine dont les deux pays font partie ; en position de faiblesse

---

160 Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 94-95.

161 Sur ce statut de la place financière suisse avant la guerre, voir Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 168-170 et 185-203.

162 Paul-René Rosset, *Les holdings-companies et leur imposition en droit comparé*, Paris & Lausanne : R. Pichon et Durand-Auzias & F. Rouge, 1931, p. 89-95 ; Van Orsouw, *op. cit.*, 1995, p. 41-42. On relèvera qu'à partir de la fin du XIXe siècle, dans les autres pays avec une structure fédéraliste comme l'Allemagne et les États-Unis, des phénomènes similaires de concurrence fiscale internationale se produisent, notamment au travers d'une compétition à la baisse sur les taux d'impôt en Allemagne et par l'apparition dans le Delaware ou dans le New Jersey de privilèges fiscaux pour les sociétés. Voir Mark Spoerer, « Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb ? Einen Spurensuche in Preussen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz », *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 43/2, 2002, p. 35-59 ; Palan, Murphy, Chavagneux, *op. cit.*, 2010, p. 109-111.

163 François Walter, « Finance et politique à la Belle Époque. La France et les emprunts de la Confédération helvétique (1890-1914) », *Revue suisse d'histoire*, 32, 1982, p. 421-450.

face à l'Hexagone, le chef du DFFD invite expressément le Conseil fédéral le 14 juin à céder aux demandes françaises sur le dossier monétaire pour rester «*avec la France en aussi bons termes que possible*»[164]. Il serait erroné de surinterpréter l'attitude conciliante, toute momentanée, du conseiller fédéral neuchâtelois envers les démarches françaises, qui ne semble pas être le fruit d'une concertation, et peut se justifier en conséquence aussi par son orientation personnelle à la gauche du Parti radical-démocratique (PRD) ou par une tactique de temporisation[165]. Mais l'improvisation qui caractérise son revirement est certainement la marque du manque d'un positionnement politique tout à fait clair du gouvernement sur la question. Ce n'est qu'au début des années 1920, alors que l'afflux de capitaux vers la Suisse prend des proportions sans commune mesure avec l'avant-guerre, que le Conseil fédéral, de concert avec une poignée de hauts fonctionnaires et les membres de l'ASB, élabore une véritable stratégie de préservation de l'attractivité fiscale dans les discussions internationales.

1.2 Le havre fiscal suisse à la sortie de la guerre (1917-1923)

1.2.1 Les données du problème: le fléchissement partiel de la taxation libérale après la guerre

Séisme financier et augmentation légale des impôts après la guerre

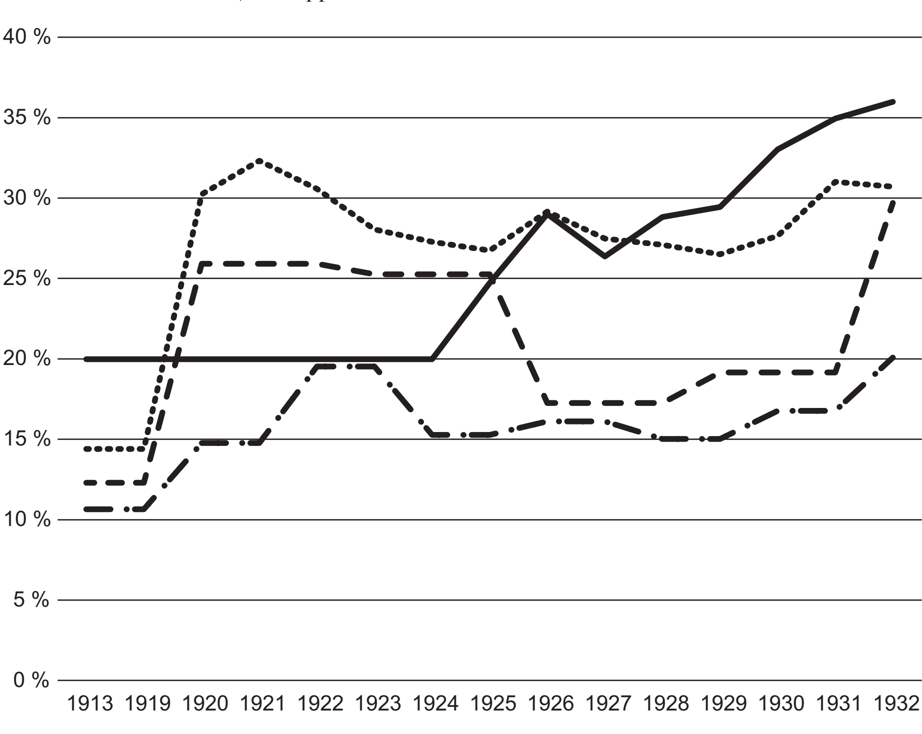
À la sortie de la Première Guerre mondiale, une donnée nouvelle intervient dans les relations financières entre la Suisse et les pays limitrophes qui va précipiter la transformation de la place financière helvétique en refuge par excellence pour les capitaux européens: l'alourdissement à l'étranger des impôts sur la fortune et sur les revenus. Le bouleversement des systèmes de prélèvements d'impôts directs découle de l'accroissement de l'interventionnisme étatique durant les hostilités. Le coût entraîné par l'engagement des pays belligérants dans la guerre totale, auquel viennent s'ajouter les frais de reconstruction, conduit en effet à une augmentation sans précédent des dépenses étatiques. Ainsi que le montre le **Graphique 1**, la quote-part étatique globale, c'est-à-dire le ratio des dépenses de l'ensemble des collectivités publiques sur le Produit intérieur brut (PIB), fait plus que doubler entre l'avant-guerre et 1920 en France et au Royaume-Uni. Durant la suite de la décennie, un désengagement de l'État n'est que partiellement amorcé. En 1929, la quote-part étatique globale reste supérieure à son niveau d'avant-guerre de 47% en Allemagne, 56% dans l'Hexagone ou 84% au Royaume-Uni.

---

164 Cité dans Guex, *op. cit.*, 1993, p. 87. Voir également Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 105.

165 Éric-André Klauser, «Robert Comtesse», in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch].

Graphique 1 : Dépenses publiques globales (État central + collectivités locales, y compris les assurances sociales) en rapport du PIB



Note : Les données incluent les assurances sociales.

Source :
– Les PIB sont tirés des sources suivantes. Pour l'Allemagne, la Belgique, la France et les Pays-Bas, voir Jan-Pieter Smits, Pieter Woltjer, Debin Ma, « A Dataset on Comparative Historical National Accounts, 1870-1950 : A Time-Series Perspective », *Groningen Growth and Development Centre Research*, Memorandum GD-107, 2009 (pour l'Allemagne le PIB est donné à prix constants, il a donc été remis à prix courants à l'aide de l'indice du prix à la consommation (IPC) cité ci-dessous). Pour le Royaume-Uni : Charles H. Feinstein, *Statistical Tables of National Income, Expenditure and Output of the U.K. 1855-1965*, Cambridge : Cambridge University Press, 1976, Table 1. Pour les États-Unis : Susan Carter *et al.*, *Historical Statistics of The United States. Millennial Edition*, Cambridge : Cambridge University Press, vol. 3, 2006, Table Ca9-19. Pour la Suisse : *Historical Statistics of Switzerland*, Tableau Q.16a [www.fsw.uzh.ch/histstat].
– Les dépenses publiques sont tirées de Peter Flora *et al.*, *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook in two Volumes*, Frankfurt & London & Chicago : Campus Verlag & Macmillan Press & St. James Press, vol. 1, 1983, p. 345-449.

Dans tous les pays belligérants, le financement des dépenses étatiques n'est cependant pas assuré au premier chef par le recours à de nouveaux impôts pendant le conflit. L'inefficience des systèmes fiscaux directs d'avant-guerre, la faiblesse

des rendements des taxes indirectes avec la contraction du commerce international et de la consommation intérieure ainsi que, plus généralement, les réticences des gouvernements à faire appel intensivement aux contribuables en temps de guerre limitent partout le recours à la fiscalité. Plus de 80 % du coût total de la guerre pour l'ensemble des protagonistes ne sont ainsi pas financés à l'aide de l'imposition[166]. La somme des rentrées d'impôts ne couvre en France et en Allemagne que 15 % environ des dépenses étatiques causées par le conflit. En Grande-Bretagne, dont le système d'impôt est plus développé et qui rompt avec la politique douanière libre-échangiste durant les hostilités, l'effort fiscal est certes plus important, mais, en s'élevant probablement à moins d'un tiers des dépenses causées par la guerre, il reste très insuffisant pour couvrir l'ensemble des besoins étatiques[167]. Le prix du conflit est dès lors invariablement payé par le recours aux crédits, qui sont par la suite soit réescomptés auprès des banques centrales, ce qui conduit à une augmentation très forte de la masse monétaire, soit convertis en emprunts à long terme. L'endettement des États explose en conséquence. À la sortie de la guerre, sans même prendre en compte le cumul des déficits des échelons inférieurs des États, les dettes publiques centrales par rapport au PIB passent entre 1914 et 1921 aux États-Unis de 3,5 % à 32,4 %, en France de 78,7 % à 237 % et en Grande-Bretagne de 32,7 % à 172,3 %[168].

C'est à la sortie de la guerre que les solutions monétaires et financières déployées pour contenir l'amoncellement des dettes publiques vont véritablement diverger au sein des ex-pays belligérants. Schématiquement, deux expériences se distinguent selon qu'elles recourent plus ou moins à l'inflation ou à l'impôt pour réduire les déficits étatiques accumulés durant la guerre (**Tableau 1**)[169]. Premièrement, le gouvernement britannique s'engage dans une politique de déflation vigoureuse visant à restreindre rapidement la masse monétaire. Cette stratégie a pour objectif principal de ramener la livre sterling à sa parité d'avant-guerre, condition *sine qua non* au rétablissement de la position de la City en tant que premier centre financier mondial face à la montée de la concurrence américaine. Dans ce but,

166 Derek H. Aldcroft, *The European Economy 1914-1970*, New York : St. Martin's Press, 1978, p. 19.

167 Les évaluations varient sur la part du prix de l'effort de guerre couverte par les impôts. Selon l'*Histoire économique et sociale* de Pierre Léon, la fiscalité le finance à hauteur de 14 % en Allemagne, 15 % en France et 28 % en Grande-Bretagne (Léon, *op. cit.*, 1977, p. 49). Jean-Charles Asselain parle de 30 % pour la Grande-Bretagne et 15 % pour l'Allemagne et la France (Asselain, *op. cit.*, 1995, p. 52-53). Charles Kindleberger évoque les chiffres de 13 % pour l'Allemagne, 14 % pour la France, mais 50 % (!) pour la Grande-Bretagne (Kindleberger, *op. cit.*, 1990, p. 400). Ce dernier chiffre est très étonnant. Selon une méthode plus sophistiquée, une étude a même reconsidéré à la baisse le pourcentage britannique, entre 22,9 % et 26,2 %. Theo Balderston, « War finance and Inflation in Britain and Germany, 1914-1918 », *Economic History Review*, 42/2, 1989, p. 228.

168 Pour les dettes publiques, voir United Nations, *Public Debt, 1914-1946*, Lake Success : United Nations, 1948. Pour le PIB, voir Graphique 1.

169 Pour une présentation synthétique de ce qui suit, voir par exemple Stephen A. Schuker, « Finance and Foreign Policy in the Era of the German Inflation : British, French, and German Strategies for Economic Reconstruction after the First World War », in Otto Büsch, Gerald D. Feldman (éd.), *Historische Prozesse der deutschen Inflation*, Berlin : Colloquium Verlag, 1978, p. 343-361 ; Kindleberger, *op. cit.*, 1990, p. 399-491 ; Asselain, *op. cit.*, 1995, p. 91-116.

outre la réduction des dépenses publiques et la contraction du crédit par la hausse des taux d'intérêt, un effort fiscal très conséquent est engagé afin d'équilibrer les budgets publics. Il s'ensuit durant les années 1920 une situation paradoxale pour la puissance financière britannique : alors que la devise anglaise est officiellement rétablie à sa parité or en 1925, une lourde quote-part d'impôt persiste en Grande-Bretagne. Elle est elle-même alimentée par le versement des intérêts d'une dette publique restée à un niveau très élevé après la guerre. Bien que les gouvernements des pays neutres – Suisse ou Pays-Bas, auxquels on peut associer les États-Unis puisqu'ils n'interviennent dans les hostilités qu'à la fin du conflit – poursuivent une politique analogue, le coût de la stabilisation monétaire à la parité d'avant-guerre est en revanche bien moindre dans ces pays en raison de l'augmentation limitée des dépenses publiques pendant la guerre. En d'autres termes, l'inflation, certes non négligeable à la sortie de la guerre, y est contenue sans qu'il soit fait recours à une aggravation très nette des charges fiscales.

Deuxièmement, en France, comme en Belgique ou encore en Italie, un accroissement plus modéré et plus tardif des impôts qu'en Grande-Bretagne conduit à la perpétuation de déficits étatiques conséquents durant l'après-guerre. Financés en partie par la création de monnaie, les débours publics provoquent une inflation très importante à la fin de la guerre, qui connaît un fléchissement entre 1920 et 1922, avant de s'accélérer à nouveau et d'être démultipliée par la spéculation à la baisse sur les changes. En France, par exemple, les prix quintuplent entre le début de la guerre et le milieu des années 1920. Ce laxisme financier trouve son origine non seulement dans l'intérêt du patronat industriel français à une dépréciation du franc – dopant de fait les exportations –, mais aussi dans la stratégie du gouvernement visant à reporter, à terme, une partie de la charge fiscale sur le Reich grâce aux Réparations de guerre. Cependant, cette manœuvre se heurte au fait qu'en Allemagne précisément, une politique similaire est mise en œuvre, et de façon beaucoup plus radicale encore. La crise du mark, qui culmine dans l'hyperinflation en 1922-1923, est attisée par les troubles politiques intérieurs ainsi que par la volonté de la majorité des dirigeants allemands d'éluder le paiement du tribut de guerre aux États vainqueurs. En effet, les Réparations encouragent, de l'autre côté du Rhin, l'adoption d'une politique contraire à l'orthodoxie budgétaire puisqu'une part des impôts allemands est destinée à être directement transférée à l'Entente et que la dépréciation monétaire constitue le meilleur argument pour démontrer l'incapacité financière à procéder au paiement des annuités. Aussi, après que le poids réel des dettes publiques a été fortement amoindri en France à la suite de la dépréciation du FF et a intégralement disparu en Allemagne du fait de la perte totale de valeur du mark, les quotes-parts d'impôt se stabilisent dans les deux pays à des niveaux inférieurs à ceux du Royaume-Uni. Entre 1925 et 1930, la charge fiscale de l'ensemble des collectivités publiques représente en moyenne en France et en Allemagne respectivement 14,9 % et 17,9 % du PIB. Si ces indices sont presque deux fois plus élevés qu'avant la guerre, outre-Manche, la quote-part d'impôt globale atteint 21,5 %.

Tableau 1 : Inflation ou impôt

	Allemagne		**Belgique**		**France**		**Pays-Bas**		**Royaume-Uni**		**Suisse**		**États-Unis**	
	1	**2**	**1**	**2**	**1**	**2**	**1**	**2**	**1**	**2**	**1**	**2**	**1**	**2**
1913	100	10 %	100	5 %	100	9 %	100	9 %	100	10 %	100	5 %	100	6 %
1920	1 016		473		366		193		244	22 %	221	6 %	202	
1921	1 337		418		318		169	17 %	222	24 %	197	8 %	180	
1922	15 013		391		306		149	16 %	180	26 %	162	10 %	169	10 %
1923			445		342		145	15 %	170	25 %	162	9 %	172	
1924	128		518		390		145	13 %	172	23 %	167	8 %	172	
1925	140	17 %	536	10 %	414	14 %	145	13 %	172	21 %	165	8 %	177	
1926	141	19 %	645		540		141	14 %	169	22 %	160	10 %	178	
1927	148	18 %	818		564		141	14 %	164	22 %	157	8 %	175	10 %
1928	152	18 %	855		564		141	13 %	162	22 %	159	9 %	173	
1929	154	17 %	909		600		141	13 %	161	21 %	159	9 %	173	
1930	148	19 %	909		606	16 %	132	14 %	154	21 %	156	11 %	168	

Note : La colonne 1 montre l'évolution de l'IPC dans chaque pays par rapport à son niveau en 1913 (= 100, excepté la Belgique, où 100 = 1914). La colonne 2 montre la quote-part d'impôt globale, c'est-à-dire le ratio des recettes d'impôts de l'ensemble des collectivités publiques, centrales et locales, en rapport du PIB.

Source :
– Pour l'IPC, voir Brian R. Mitchell, *International Historical Statistics. The Americas, 1750-2005*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007, p. 748-750 ; Brian R. Mitchell, *International Historical Statistics. Europe, 1750-2005*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007, p. 962-964.
– Pour la quote-part d'impôt globale, afin d'obtenir des résultats plus complets sur les revenus totaux d'impôts que ceux présentés à l'Annexe 1, je me suis basé sur les sources présentées dans Farquet, art. cit., 2012b, p. 37-38. Pour la Belgique et la France, les statistiques utilisées dans ce papier étant très approximatives, j'ai tout de même pris les données de l'Annexe 1. Pour 1913, la quote-part de la Belgique est en conséquence basée sur les revenus d'impôts de 1912, et celle de la France sur une moyenne des revenus fiscaux de 1910 et 1915.
– Pour les sources sur les PIB utilisés pour le calcul de la quote-part, voir Graphique 1.

Bien que les politiques financières menées dans les différents pays occidentaux aboutissent à des résultats antagonistes – déflationnistes ou inflationnistes –, il n'empêche qu'au sortir du conflit, l'accroissement de la sphère étatique conduit partout à une augmentation très sensible des charges pesant sur les détenteurs de capitaux. Du moins sur le plan légal, la quasi-immunité devant l'impôt dont ont bénéficié les fortunes mobilières avant la guerre fléchit devant la volonté politique de mettre à contribution l'ensemble des classes de la société. Cette nouvelle donne se caractérise par une élévation des échelons supérieurs des barèmes des impôts directs, par des innovations dans les méthodes de prélèvement et par un resserrement partiel des contrôles fiscaux. Au sein de cette tendance uniforme, se distinguent, d'un côté, les États qui instaurent un prélèvement extraordinaire sur la fortune et, de l'autre, ceux qui recourent uniquement à un accroissement des impôts sur le revenu. Si, dans

tous les pays, le projet d'une ponction unique sur les capitaux afin de biffer d'un seul trait une part conséquente des dettes de guerre est débattu au sortir du conflit, ce type de prélèvement n'est effectivement institué que dans les États qui connaissent des mouvements révolutionnaires importants, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et les pays d'Europe de l'Est[170]. Les maxima de ces impôts sur la fortune, certes répartis sur plusieurs annuités, sont extrêmement élevés. Le *Reichsnotopfer*, instauré en 1919 en Allemagne, est destiné à ponctionner jusqu'à 65 % du capital, tandis que la moitié de la fortune pourrait être prélevée au bénéfice de l'État italien[171].

Mais, même dans les pays qui n'introduisent pas une telle imposition, la rupture fiscale est brutale pendant l'après-Première Guerre mondiale. La manifestation la plus marquante de cette césure consiste en une généralisation rapide de l'impôt progressif sur le revenu. Comme on l'a noté, mis à part la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, les États centraux des autres puissances économiques ne prélèvent aucun impôt de ce type au début du xxe siècle. Entre 1913 et 1920, non seulement la taxation progressive du revenu se répand dans tous les principaux pays d'Europe occidentale, ainsi qu'aux États-Unis, mais les taux atteignent encore des plafonds impressionnants. Pour montrer à quel point la guerre crée un nouveau paradigme en matière de fiscalité directe, on peut relever qu'en France, lorsque l'impôt général sur le revenu est adopté par le Parlement quelques jours avant le début des hostilités, son taux marginal maximal est de 2 %. Six ans plus tard, en 1920, ce taux est multiplié par plus de trente, pour se fixer à 62,5 %[172]. En Grande-Bretagne, entre 1913 et 1920, cette charge passe de 17,1 à 60 %, en Allemagne de 8 à 60 % et aux États-Unis de 7 à 73 %[173].

Les administrations cherchent en outre à augmenter le rendement des impôts au travers d'une modification du mode de perception des taxes sur les revenus provenant de la fortune mobilière. Plusieurs types de mesures rompent avec le laxisme fiscal d'avant-guerre. D'une part, une fraction significative des prélèvements sur les intérêts et les dividendes est collectée au moyen d'une retenue à la source, par le biais de taxes cédulaires, selon la terminologie de l'époque. La perception des impôts sur les revenus des capitaux des pays occidentaux est en d'autres termes fractionnée en deux moments distincts : une première phase lors de laquelle le débiteur retient l'impôt proportionnel sur les valeurs mobilières, sans que le détenteur des capitaux

[170] Pour un survol des différents impôts, voir Lew Ping Yeh, *L'impôt sur le capital en pratique (1919-1923) (Allemagne, Italie, Autriche, Tchéco-Slovaquie, Pologne)*, Paris : Éditions de la Vie universitaire, 1924 ; Eichengreen, art. cit., 1992, p. 202-213. Pour l'impôt allemand, en particulier, voir Victor Badulesco, *Le prélèvement extraordinaire sur le capital dans l'Empire allemand*, Paris : Marcel Giard, 1922. Pour les débats en France sur l'impôt sur le capital, voir Hautcoeur, Sicsic, art. cit., 1999, p. 41-43 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 278-285. Pour les débats en Grande-Bretagne, voir Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 60-83.

[171] Pour le taux allemand, voir Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 103. Pour le taux italien, Yeh, *op. cit.*, 1924, p. 52.

[172] Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 255 et 263. Il s'agit du taux pour un célibataire sans enfant.

[173] Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 47 et 138 ; Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 88 et 103 ; Gene Smiley, Richard Keehn, « Federal Personal Income Tax Policy in the 1920s », *Journal of Economic History*, 55/2, 1995, p. 286. En Grande-Bretagne, comme aux États-Unis, le taux d'imposition est le cumul de l'*income tax* avec la *super-tax* anglaise et la *surtax* américaine.

puisse intervenir, à laquelle succède une seconde phase, où le contribuable effectue une déclaration sur la totalité de son revenu auprès de l'administration pour la perception des ponctions progressives. Il est vrai que des impôts à la source sur les coupons des titres étaient déjà appliqués avant la guerre en Grande-Bretagne et en France, mais leurs taux restaient faibles : ils atteignaient respectivement dans ces deux pays 8,3 % et 4 % en 1914. Après le conflit, ces charges sont portées respectivement à 30 % en 1920 en Grande-Bretagne et à 10 % en France[174]. Si le taux britannique est exceptionnellement élevé, on assiste bien à une uniformisation à la hausse de l'imposition à la source des revenus des capitaux après la guerre. Le *Kapitalertragssteuer* allemand, introduit en 1920, s'élève également à 10 %, tout comme l'impôt belge sur les valeurs mobilières mis en œuvre une année plus tôt. L'*income tax* américain, qui frappe les intérêts et les dividendes à la source, se hisse quant à lui à un niveau très proche, 8 % en 1920[175].

D'autre part, le double système d'imposition des revenus – taxe à la source et impôt complémentaire progressif – s'écarte d'autant plus du modèle de taxation libérale d'avant-guerre que les profits des sociétés sont eux-mêmes ponctionnés désormais en amont de leur distribution sous forme de dividendes *via* de lourds impôts sur les bénéfices. Devant la politisation de la thématique des profiteurs de guerre, les États belligérants créent dès 1915 des taxes spéciales sur les bénéfices extraordinaires réalisés durant le conflit. Ces prélèvements, souvent appliqués de façon stricte par les administrations sur le différentiel entre les profits engrangés en temps de paix et pendant la guerre, sont perçus au-delà des années de guerre et sont pérennisés dans plusieurs pays par l'instauration d'impôts sur les bénéfices annuels des sociétés, certes à des taux moins élevés[176]. À cela s'ajoute le fait que, compte tenu de la dérégulation qui prévaut dans les relations fiscales internationales, les investissements étrangers sont pour leur part soumis – tout du moins théoriquement – à des charges plus lourdes encore du fait que les taxes à la source et les impôts sur déclaration s'additionnent, sur le lieu d'encaissement du revenu et au domicile de l'investisseur. Sans même tenir

[174] Pour le taux anglais de l'*income tax*, voir *Report of the Commissioners of his Majesty's Inland Revenue. For the Year Ended 31st March 1921*, London : Stationery Office, 1922, p. 84. Pour le taux français de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, voir Pierre-Cyrille Hautcoeur, « Le marché boursier et le financement des entreprises françaises », Thèse de doctorat, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, manuscrit, 1994, p. 228.

[175] Pour ces taux, voir *VIII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung über das Geschäftsjahr vom 1. Juli 1919 bis zum 30. Juni 1920*, Basel : Frobenius, 1920, p. 44-54.

[176] Pour la Grande-Bretagne, où la *corporation tax* est abolie en 1924, voir Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 41 et 83-94. Pour la France, Béatrice Touchelay, « Taxer les bénéfices de guerre, ou confisquer les profits illicites, deux légitimités distinctes », in Jean-Guy Degos, Stéphane Trébucq (éd.), *L'entreprise, le chiffre et le droit*, Bordeaux : Centre de recherche en contrôle et comptabilité internationale, 2005, p. 367-384. Pour les États-Unis, Steven A. Bank, Kirk J. Stark, Joseph J. Thorndike, *War and Taxes*, Washington : The Urban Institute Press, 2008, p. 55-57 et 74-76. Pour la Belgique, Rodolphe Putman, « Les impôts directs en Belgique de 1914 à 1940 », in Institut belge des finances publiques (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique*, vol. 1, Bruxelles & Paris : Émile Bruylant & Recueil Sirey, 1950, p. 522-524. Sur l'impôt sur les bénéfices de guerre suisse, perçu entre 1915 et 1920, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 362-374.

compte des droits de timbre et des impôts sur les successions, un dividende d'une action anglaise encaissé par un contribuable français auprès d'une banque de son pays pourrait être légalement soumis après la Première Guerre mondiale à une quadruple taxation (ou, pour le dire autrement, à deux doubles impositions) : tour à tour seront en effet perçus 1a) l'*income tax* prélevé à la source auprès de la société anglaise sur ses dividendes, 1b) l'impôt progressif anglais applicable également en Grande-Bretagne aux résidents étrangers, 2a) l'impôt sur les valeurs mobilières retenu par la banque française et 2b) l'impôt global progressif déterminé en France par la déclaration du contribuable sur l'ensemble de ses revenus.

Des taux légaux à l'imposition réelle

Au regard de l'envolée des taux théoriques d'imposition, la Première Guerre mondiale marque, on le voit clairement, une rupture très nette dans l'histoire de la fiscalité. Néanmoins, l'image d'Épinal du passage d'une taxation libérale à une imposition très contraignante sur les capitaux se craquelle une fois que l'on se penche sur l'application pratique des nouveaux systèmes fiscaux. L'imposition progressive des revenus et de la fortune ne représente en effet qu'une proportion très faible de l'ensemble des charges d'impôts[177]. À titre d'exemple, en France, au Royaume-Uni et en Belgique, les taxes progressives sur le revenu prélevées sur déclaration – soit l'impôt général français, la *super-tax* britannique et l'impôt complémentaire belge – contribuent en 1920 respectivement à 3,85 %, 5,31 % et 6,57 % de l'ensemble des rentrées fiscales des États centraux[178]. Plusieurs facteurs expliquent ce hiatus entre le tournant brutal que laissent apparaître les taux d'impôts progressifs et l'impact, somme toute limité, qu'ils ont sur la structure des prélèvements fiscaux. La première explication tient au fait que les planchers à partir desquels s'appliquent les impôts progressifs sur les revenus sont très élevés, si bien que ces taxes ne frappent qu'une partie limitée de la population. Contrairement à la période des Trente Glorieuses, la taxation progressive est avant tout conçue durant l'entre-deux-guerres comme un prélèvement sur les hauts revenus. La *super-tax* britannique est à ce titre clairement un impôt sur les riches, qui n'est prélevé dès 1920 qu'à partir d'un revenu annuel de 2 000 £, soit environ 45 000 CHF, ce qui est très grossièrement l'équivalent à parité de pouvoir d'achat de 200 000 CHF actuels[179]. Bien que le

[177] À ce sujet, voir par exemple, Edgard Allix, Marcel Lecerclé, *L'impôt sur le revenu. Impôts cédulaires et impôt général*, vol. 2, Paris : Arthur Rousseau, 1926, p. 344-349.
[178] Ce pourcentage est calculé à partir des sources suivantes. France : Ministère des Finances, « Supplément rétrospectif 1900 à 1930 », *Statistiques et études financières. Supplément*, 175, 1963, p. 960-965. Grande-Bretagne : *Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue. For the Year ended 31st March 1924*, London : Stationery Office, 1925, p. 102 ; Flora *et al.*, *op. cit.*, vol. 1, 1983, p. 341. Belgique : Putman, art. cit., 1950, p. 422 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 555.
[179] Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 138. L'estimation de 200 000 CHF est basée sur l'évolution de l'IPC en Suisse. Relevons que si l'on utilise l'indice des salaires nominaux, 45 000 CHF de 1920 deviennent près de 850 000 CHF de 2005 (voir *Historical Statistics of Switzerland*, Tableau G. 18 [www.fsw.uzh.ch/histstat]). On voit donc combien les minima de la *super-tax* sont élevés pour l'époque.

premier échelon du barème de l'impôt général français pour une famille avec deux enfants soit fixé à un niveau bien plus bas – à 13 000 FF en 1919[180] –, ceci suffit à exclure entre 85 % et 90 % des foyers français du paiement de cette taxe durant l'entre-deux-guerres[181]. Aux États-Unis également, c'est bien la Seconde Guerre mondiale, et non la Première, qui marque le virage d'un impôt personnel «*from class to mass foundations*»[182]. Outre ces abattements élevés, les nouvelles législations fiscales offrent également de nombreuses niches qui ouvrent aux contribuables de vastes opportunités légales de restreindre substantiellement la masse des revenus imposables. La législation française fournit un bon exemple de l'écart qui sépare spécifiquement durant l'entre-deux-guerres les taux marginaux des niveaux effectifs d'imposition: la somme d'impôt payée est déductible l'année suivante des revenus passibles de taxation, ce qui peut, pour les très grosses fortunes, réduire *de facto* l'assiette imposable de moitié[183].

Au-delà de la réduction légale de la substance fiscale, l'autre facteur de la faiblesse des rendements fiscaux est constitué par l'élargissement de la sphère illégale du contournement des impôts. Temps de «*défiance fiscale*»[184] en France, le début des années 1920 voit, de l'opinion unanime des historiens de la fiscalité, une opposition d'une très grande acuité des contribuables aux nouveaux impôts progressifs[185]. Ce phénomène – qui comporte bien entendu pour la taxation du capital une certaine constance au XX[e] siècle – est attisé par deux conditions propres à l'après-Première Guerre mondiale. D'un côté, la brutalité de l'élévation des taux incite à une réaction très forte de la part des fortunés, habitués à des décennies d'accumulation du capital en impunité vis-à-vis du fisc. Il faut peut-être ici se rappeler avec Alfred Sauvy que, lorsque les contribuables français reçoivent leurs premiers avertissements après la révision de l'impôt sur le revenu du 25 juin 1920, qui institue un taux marginal supérieur pour les contribuables mariés à 50 %, ceux-ci sont «*souvent considérés comme le fruit d'une erreur, voire une plaisanterie*»[186]. À un niveau d'abstraction élevé, ce tir de barrage des fortunés contre l'imposition directe est sans doute

---

180 Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 648.
181 Delalande, *op. cit.* 2011, p. 381.
182 James T. Sparrow, «"Buying Our Boys Back": The Mass Foundations of Fiscal Citizenship in World War II», *Journal of Policy History*, 20/2, 2008, p. 266.
183 Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 274.
184 Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 243.
185 Pour cette appréciation, voir notamment Ardant, *op. cit.*, 1972, p. 493-515. À côté du cas français, le même constat est fait dans différents pays. Pour la Belgique, voir par exemple André Hardewyn, «De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930)», *Revue belge de philologie et d'histoire*, 75/4, 1997, p. 1102-1111 ; pour la Suisse, Ceni, art. cit., 2008, p. 177-180 ; pour l'Allemagne, par exemple Klaus Epstein, *Matthias Erzberger. The Dilemma of German Democracy*, Princeton : Princeton University Press, 1959, p. 345-348 ; pour les Pays-Bas, Vording, Ydema, art. cit., 2007, p. 273-274 ; pour l'Angleterre : Ursula K. Hicks, *The Finance of British Government, 1920-1936*, Oxford & London : Oxford University Press & Humphrey Milford, 1938, p. 261 ; Basil E. V. Sabine, *A History of Income Tax*, London : George Allen & Unwin Ltd, 1966, p. 178-184.
186 Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 378.

également l'expression de la persistance des structures mentales libérales après la guerre, ce qui se manifeste dans le programme affirmé par les forces conservatrices européennes d'un retour à moyen terme à la normale économique du XIX[e] siècle. Charles Maier souligne à ce sujet l'antagonisme par rapport au deuxième après-guerre qui fait suite à la Grande Dépression des années 1930 : « [A]*près la Première Guerre mondiale, la mémoire de l'étalon-or, des obligations et des rentes à 3 pour-cent, de l'argent comme l'emblème et ligament de la société bourgeoise et des familles restaient encore frais. En 1945, une telle conscience était presque au-delà des souvenirs.* »[187]

D'un autre côté, en Europe continentale, les administrations fiscales sont mal préparées pour traduire dans la pratique les bouleversements que connaissent les systèmes fiscaux au niveau législatif[188]. Cette faiblesse se matérialise par une carence d'effectifs et la conservation de pratiques de taxation peu efficaces – bien qu'une centralisation des organes de taxation s'opère dans tous les pays occidentaux durant la guerre –, mais elle trouve aussi une expression plus visible dans le manque de moyens légaux à disposition des administrations pour contrer la fraude fiscale. Si les confrontations politiques sur les taux d'imposition tournent momentanément à l'avantage des partisans d'une taxation rigoureuse des hauts revenus à la fin de la guerre, les armes offertes aux fiscs afin de percevoir correctement les nouveaux impôts limitent considérablement l'impact de ces réformes. L'étau du contrôle fiscal n'est en effet que très timidement resserré sur les capitaux. Certes, dans plusieurs pays, la confidentialité sur les avoirs bancaires et la détention de valeurs mobilières est restreinte vis-à-vis de l'administration fiscale dans les procédures ordinaires de taxation. Alors qu'au sein des grandes puissances, seul le fisc français possède au début du XX[e] siècle un droit d'investigation étendu sur les comptes en banque, ce principe se généralise après la guerre dans les législations fiscales des pays qui appliquent un impôt extraordinaire sur la fortune, comme l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche ou encore la Tchécoslovaquie[189]. De façon un peu plus surprenante, l'Internal Revenue américain dispose également de pouvoirs de surveillance étendus sur les comptes en banque, qui s'apparentent à ceux en vigueur dans les pays qui instaurent un impôt sur le capital[190].

Mais, dans les autres centres financiers, l'effritement du secret bancaire est beaucoup plus limité. Si l'administration fiscale belge, en contraste avec la

[187] Charles S. Maier, « Inflation and Stabilization in the Wake of the Two World Wars : Comparative Strategies and Sacrifices », in Gerald D. Feldman *et al.* (éd.), *The Experience of Inflation : International and Comparative Studies*, Berlin : Walter de Gruyter, 1984, p. 123.
[188] Sur ce problème, voir par exemple les analyses dans Witt, art. cit., 1987, p. 137-160 ; Tristram, art. cit., 1999, p. 213-220 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 127-129.
[189] Sur les secrets bancaires en Europe après la Première Guerre mondiale, voir la note en Annexe 6.
[190] Sur les pouvoirs étendus de contrôle du fisc états-unien, qui dispose notamment de renseignements transmis automatiquement par les banques sur les avoirs de leurs clients, voir ASDN, F. 204, Rapport de Marcel Borduge, directeur général de l'Administration des Contributions directes française, « Renseignement sur le contrôle fiscal aux États-Unis », 3 février 1925.

situation qui prévaut lors de l'initiative de J. Caillaux, acquiert un droit de regard sur les comptes en banque, celui-ci ne concerne que la perception des droits de succession[191]. Pour l'impôt sur le revenu, un contrôle sur les titres étrangers placés par les résidents belges dans les banques est également instauré par arrêté royal le 14 juillet 1924[192]. Ailleurs, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, à l'instar de la Suisse, la confidentialité sur les comptes bancaires est dans une très large mesure maintenue vis-à-vis de l'administration fiscale. À la sortie de la guerre, alors que la Royal Commission on the Income Tax – la commission d'experts mise sur pied alors pour réorganiser le système fiscal britannique[193] – recommande, au regard de l'« *évasion considérable en matière d'intérêt bancaire* »[194], l'instauration dans la législation fiscale de moyens de lutte contre la fraude sur les dépôts, dans des circonstances qui doivent être encore éclaircies par les historiens, cette recommandation ne sera pas suivie d'effets concrets à l'exception de deux dérogations : les caisses d'épargne doivent fournir automatiquement des listes de comptes à l'administration[195] et l'Inland Revenue obtient en 1929, au terme d'une confrontation avec la British Bankers Association devant les tribunaux, des possibilités d'obtenir des informations des banques sur des détenteurs de certains bons du Trésor[196]. Pour les autres types d'instituts et de revenus mobiliers, entre 1918 et 1939, bien que la législation fiscale britannique comporte deux articles contradictoires sur le contrôle des transactions bancaires, dans la pratique, le secret bancaire est strictement respecté au cours des procédures administratives de taxation en Grande-Bretagne, aussi bien pour l'*income tax* et la *super-tax* que pour les impôts sur les successions[197]. C'est la même évolution qui se produit aux Pays-Bas : après des tentatives de remise en cause dans l'immédiat après-guerre du secret bancaire, selon l'auteur d'un ouvrage de droit comparé sur le sujet,

---

191 ASDN, F. 47, Mémorandum de Charles Clavier, directeur général des Contributions directes belges, 4 juin 1923.

192 ASDN, F/Fiscal/Évasion/7, Réponse au questionnaire du Comité fiscal, « Évasion fiscale. Belgique », 11 juillet 1938. Ce rapport synthétise les pouvoirs de contrôle en mains du fisc belge.

193 Sur cette commission, voir Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 107-122.

194 *Report of the Royal Commission on the Income Tax*, London : His Majesty's Stationery Office, 1920, paragraphe 636, p. 137. La Royal Commission ne recommande cependant pas que le fisc ait un droit de regard sur les comptes, mais suggère entre autres que les banques fournissent automatiquement des informations à l'administration.

195 Lorsque les intérêts dépassent 5 £ (15 £ dès 1924). PRO, IR 40/4576, Rapport « Bank interest paid or credited to customers. Furnishing of information by the Banks », en annexe d'une lettre d'Ernest Gowers, président du Board of Inland Revenue, à Frederick Pethick-Lawrence, financial secretary, 29 juillet 1929. Sur les plaintes des banquiers à ce sujet, voir par exemple PRO, IR 85/7, Evidence-in-chief of J. P. Hilton, manager de Birmingham Corporation Saving Bank, 24 septembre 1919.

196 Metropolitan Archives, CLC/B/029/MS32018, British Bankers' Association, Report of the Committee, 31 mars 1929.

197 La section 103 de l'Income tax Act de 1918 oblige de manière générale toute personne qui perçoit de l'argent pour le compte de quelqu'un d'autre à fournir une liste de clients à l'administration. Par contre, la section 354, sur l'encaissement des dividendes, offre clairement aux banquiers un droit de confidentialité vis-à-vis de l'administration. *The Income Tax Act, 1918, and Finance Acts. Years 1919 to 1941 inclusive*, London : Stationery Office, 1946, Income Tax Act 1918, section 103 et C. 8, 354.

un «*gentleman-agreement*» est passé entre les banques et le Trésor, celui-ci renonçant à demander aux premières des informations sur des personnes tierces[198]. Même si le contenu d'un tel accord sur le secret bancaire devrait faire l'objet d'investigation plus fouillée dans les sources d'archives, lors de la Conférence internationale sur la double imposition et l'évasion fiscale organisée par la SDN en octobre 1928, le directeur général des contributions néerlandais, Sinninghe Damsté, déclarera bel et bien que «[l]*es Pays-Bas ont toujours respecté ce secret*»[199].

À la restriction toute limitée de la confidentialité des comptes en banque vient s'ajouter le fait que l'accroissement des contrôles sur l'encaissement des coupons de titres reste encore plus insignifiant. Du moment que ces valeurs ne sont pas détenues sous gestion par un établissement financier, les restrictions au secret bancaire, tout comme la perception à la source des impôts proportionnels, ne permettent pas à l'administration de surveiller les actions et les obligations pour la levée des impôts progressifs sur déclaration. Dans les pays anglo-saxons, cette difficulté est partiellement écartée par le fait que, déjà avant la guerre, la majorité des titres sont nominatifs, si bien que le contrôle de la véracité des déclarations sur la fortune mobilière s'avère relativement aisé pour le fisc[200]. En Grande-Bretagne, l'Inland Revenue craint surtout l'évasion fiscale sur les *bearer bonds* étrangers durant l'après-guerre[201]. En revanche, en dépit de plusieurs tentatives politiques de nominaliser les valeurs mobilières, la plupart des titres restent au porteur en Europe continentale à la même époque. Pour parer la fraude fiscale sur ces revenus mobiliers, ce n'est que dans les États qui appliquent un impôt sur le capital que de réelles actions sont engagées[202]. En Allemagne, à l'automne 1919 est institué, par exemple, un *Depotzwang*, c'est-à-dire une obligation de déposer tous les titres dans des établissements bancaires. Comme ces derniers sont soumis simultanément à une surveillance étroite de l'administration et sont astreints à lui communiquer automatiquement les noms des détenteurs des valeurs en dépôts, les titres ne peuvent en théorie plus échapper au contrôle fiscal[203].

---

198 Siegfried Sichtermann, *Bankgeheimnis und Bankauskunft. Systematische Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung und unter Heranziehung ausländischen Rechts*, Frankfurt am Main: Fritz Knapp, 1957, p. 314.

199 ASDN, DT/Réunion/PV1, PV de la Conférence internationale sur la double imposition et l'évasion fiscale, 22 octobre 1928, p. 7.

200 Sur ce problème, voir par exemple Daniel Cauderlier, «La nominativité des valeurs mobilières», *Revue économique internationale*, 13/1, 1922, p. 167-178; Ardant, *op. cit.*, 1972, p. 500.

201 PRO, IR 85/7, Proof of Evidence of E. R. Harrison, assistant secretary au Board of Inland Revenue, to the Special Commissioners of Income Tax, «on the Assessment to Income Tax of Foreign and Colonial Dividends», septembre 1919.

202 Sur ces tentatives respectivement en Italie et en France, voir par exemple Tartaglia, *op. cit.*, 2000, p. 21-27; David Vautrin, «L'évolution de l'impôt sur le revenu (1914-1952)», vol. 1, Thèse de doctorat, Faculté de droit de l'Université de Nancy II, manuscrit, 2010, p. 159.

203 Sur ce dispositif et la levée du secret bancaire allemand, voir Friedrich Dalsheim, *Das Bankgeheimnis der privaten Bankinstitute und die neueste Finanzgesetzgebung*, Berlin: Franz Dahlen, 1922; Hans-Theodor Schubert, *Das Bankgeheimnis*, Berlin: Julius Springer, 1929, p. 71-73; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 60-67.

Tableau 2 : Résumé des mesures de contrôle des capitaux mobiliers en vigueur en Europe au début des années 1920

	Majorité des titres nationaux au nominatif	Transmission automatique d'informations sur les valeurs mobilières	Droit de regard de l'administration sur les comptes bancaires	Contrôle des changes et/ou des exportations de capitaux
ALL	X	O	O	O
BE	X	X	X	O
CH	X	X	X	X
FR	X	X	O	O
GB	O	X	X	X
PB	X	X	X	X
USA	O	O	O	X

Note : X = Absence de mesures ; O = Mesures en place. Dans les pays qui n'appliquent pas ou plus des contrôles serrés sur les exportations de capitaux, des restrictions aux émissions d'actions et d'obligations étrangères sont toutefois en vigueur à des degrés variables.

Source : voir texte.

Impôts et fuite des capitaux

Le fossé entre la taxation théorique et son application pratique est encore plus large dans le domaine des placements internationaux, étant donné que, du fait de l'absence de coopération contre l'évasion fiscale entre les administrations des différents pays, il est très malaisé pour l'État du domicile du contribuable de taxer ses capitaux une fois qu'ils sont placés hors du territoire national. S'il est difficile de pondérer l'importance respective de l'inflation, des troubles politiques et des impôts dans les motivations du placement des avoirs à l'étranger après la Première Guerre mondiale, il ne fait aucun doute que le capital expatrié est très souvent *de facto* soustrait à l'imposition. Les statistiques nationales, certes postérieures à l'immédiat après-guerre, fournissent plusieurs indices de la systématicité du contournement des taxes sur le patrimoine expatrié. En 1925, en Allemagne, la fortune déclarée aux impôts du Reich s'élève par exemple en tout et pour tout à 129 millions de marks, une somme minime en comparaison des avoirs réellement exportés, estimés par l'administration à 5 milliards de marks[204]. En ce qui concerne la France, en 1937 – la première année durant laquelle les contribuables sont contraints de faire apparaître distinctement leur fortune exportée dans leur déclaration fiscale pour l'impôt général sur le revenu –, les feuilles d'impôts révèlent des avoirs expatriés à hauteur de 8,2 milliards FF, ce qui signifie que très probablement deux tiers au moins des capitaux placés à l'étranger sont illicitement

---

[204] BArch, R2/19814, Rapport de l'Office de statistiques du Reich, transmis à Herbert Dorn, directeur au Reichsfinanzministerium, 18 avril 1930.

soustraits au fisc hexagonal[205]. L'appréciation selon laquelle une valeur exportée équivaut *ipso facto* à une fortune évitant l'impôt est également formulée par l'administration belge au sujet de la taxation des successions en 1919. Celle-ci n'hésite pas à affirmer « *que le numéraire et les valeurs déposées par des personnes habitant la Belgique dans des établissements financiers et de crédit étrangers, de même que les titres nominatifs dans des compagnies ou sociétés ayant leur siège à l'étranger, échappent, pour la presque totalité, au droit de succession en Belgique* »[206].

Mais l'évasion fiscale par l'expatriation du capital est d'autant plus attractive qu'aux possibilités de contournement par ce biais des impôts progressifs applicables au lieu de résidence du contribuable, s'additionne le fait que les avoirs exportés échappent aussi, dans une certaine mesure, à la taxation dans leur pays de destination. À l'exception d'une minorité de cas, comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis, les impôts progressifs sur déclaration ne frappent pas les avoirs des non-résidents. Quant aux *flat taxes* à la source sur la fortune mobilière, elles sont également assouplies pour les capitaux importés. Dans presque tous les pays, semble-t-il, les comptes courants ne sont ainsi, dans la pratique, soumis à aucune taxation[207]. Il en est partiellement de même pour les titres étrangers, dont l'imposition lors de l'encaissement des coupons est réduite pour les non-résidents sur de nombreuses places financières, parfois à l'aide d'une méthode d'identification des détenteurs des avoirs. Déjà avant la guerre, dans les pays où il existe un impôt proportionnel sur les coupons, comme en France, en Grande-Bretagne ou en Italie, un système d'affidavits a été mis en place sur les revenus de titres. Pour bénéficier d'une exemption d'imposition, les porteurs étrangers qui résident hors du pays doivent auparavant obtenir une attestation d'identité qui est légalisée auprès des consulats ou de notaires. Ce mécanisme permet d'assurer l'attractivité fiscale du marché financier indigène, tout en évitant théoriquement que les contribuables domiciliés dans le pays en question puissent éluder l'impôt à la source *via* un centre *offshore*. Il est vrai que cette procédure implique un certain prix. La légalisation d'affidavit signifie une petite restriction de la confidentialité financière, tout en comportant un coût, assimilable à un impôt pour les investisseurs étrangers. En France jusqu'en 1919, à cause de la légèreté de l'impôt sur les valeurs mobilières, il n'est par exemple pas rentable de passer par une procédure payante de légalisation pour obtenir un dégrèvement[208].

---

205 Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 79. En se basant sur une estimation basse du total des capitaux exportés, André Piatier estime à 25-30 milliards FF le capital qui devrait être passible de l'impôt progressif.

206 AGR, T 121 : 162, Rapport de l'Administration de l'Enregistrement et des douanes belge à Zéphir Henin, secrétaire général du ministre des Finances belge, 27 octobre 1922.

207 Archives de la Banque nationale de Belgique, A 237/2, Lettre de la Banque nationale de Belgique à Albert-Édouard Janssen, ministre belge des Finances, 5 février 1926.

208 Sur le fonctionnement des affidavits et leur utilisation par les banques suisses, voir AASB, PV du Conseil de l'ASB, 25 juin 1919, p. 3-7. Sur le fonctionnement des affidavits français, CAEF, B 43165, Rapport du directeur général de l'Enregistrement : « Paiement en France des revenus des valeurs étrangères

Le prix des procédures d'affidavits n'enlève rien cependant à ce premier constat, valable pour l'ensemble de la période de l'entre-deux-guerres : le capital exporté passe aisément entre les mailles des filets des administrations fiscales aussi bien dans le pays de provenance que dans celui de destination, que ce soit par des procédés légaux ou des procédés illégaux. Du fait de la facilité du contournement de l'impôt par l'exportation de capital, un marché de la fraude fiscale internationale se met en place après la Première Guerre mondiale en Europe, phénomène dont les hauts fonctionnaires ont tout à fait conscience. En affirmant au sujet de l'évasion des titres étrangers que « [c]*ette fraude est considérable* », le directeur français des Contributions directes, Henri Baudouin-Bugnet, observe par exemple en 1923 qu'« *elle a donné naissance à un véritable trafic entrepris par des intermédiaires peu scrupuleux qui vont toucher les coupons en dehors et font bénéficier dans une certaine mesure les porteurs qu'ils ont sollicités, souvent à domicile, de la prime qui représente le défaut d'acquit de l'impôt. / Les évasions en cette matière sont d'ailleurs favorisées par le système des affidavits qui permet, dans un grand nombre de pays étrangers – comme en France d'ailleurs –, aux nationaux étrangers d'encaisser leurs coupons sans acquit des taxes locales, en justifiant de leur nationalité.* »[209]

Deuxième constat général sur la fuite des avoirs après la Première Guerre mondiale, au-delà de l'objectif immédiat de la préservation du capital et des profits face à l'inflation ou à l'impôt, l'exode des fortunes comporte une visée plus sophistiquée et, en fin de compte, plus politique. Par la dépréciation monétaire qu'elle engendre, la fuite des capitaux participe en effet directement en Europe continentale à la liquidation des dettes de guerre au moyen de l'inflation, prélude elle-même à une atténuation des charges fiscales directes durant la suite des années 1920. Au moins quatre mécanismes économiques relient l'expatriation de la fortune à la dévalorisation monétaire : 1) Causalité la plus évidente, l'exode des avoirs, lorsqu'il se traduit par un achat de monnaie étrangère, déprécie *de facto* la devise. 2) En asséchant le marché national des capitaux, la fuite des valeurs limite les possibilités de recours de l'État aux emprunts à long terme, ce qui amène à la contraction d'une dette flottante et, partant, à la spéculation à la baisse sur la monnaie. 3) L'expatriation des fortunes abaisse le rendement des impôts et occasionne des pertes budgétaires. Or, durant l'entre-deux-guerres, la prédominance de la « *mentalité de l'étalon-or* »[210] – dont

---

non abonnées et des fonds d'États étrangers. Affidavit. », 30 mars 1923. Sur la première introduction de l'affidavit italien en 1874 et son fonctionnement, voir Giuseppe Tattara, « Paper Money but a Gold Debt. Italy in the Gold Standard », *Explorations in Economic History*, 40/2, 2003, p. 122-142. Au milieu des années 1920, l'administration anglaise dit recevoir 250 000 affidavits par année. PRO, IR 40/4250, Lettre de P. T[hompson], du Board of Inland Revenue, à John Anderson, under-secretary of State au Home Office, 27 septembre 1926.

[209] ASDN, F. 40, Mémorandum d'Henri Baudouin-Bugnet, Représentant du gouvernement français au Comité fiscal de la SDN, 29 mai 1923.

[210] Barry Eichengreen, Peter Temin, « The Gold Standard and the Great Depression », *Contemporary European History*, 9/2, 2000, p. 183-207.

un des prédicats veut que l'équilibre du budget public soit le corollaire nécessaire à la stabilité des changes – tend à raccourcir la courroie de transmission qui relie l'évasion fiscale à la dépréciation de la monnaie. 4) La fuite des capitaux, réelle ou menacée, limite également les rentrées fiscales en faisant pression à la baisse dans tous les pays sur les taux et les contrôles d'impôts. Pour toutes ces raisons, *via* un mécanisme autoréalisateur, l'expatriation des avoirs devant l'impôt contribue donc au démantèlement de la fiscalité progressive sans que les détenteurs de la fortune évadée supportent le coût d'une dévalorisation de la devise nationale[211].

Troisième constat global sur la fuite des capitaux dans l'immédiat après-guerre: il est très malaisé de fournir ne serait-ce qu'un ordre de grandeur sur l'amplitude globale du phénomène de l'exode des fortunes. Plusieurs raisons empêchent que cette estimation ne puisse se fonder sur les balances des paiements officielles. Une difficulté tient au fait que la grande majorité des statistiques de l'entre-deux-guerres fournissent des chiffres nets sur les stocks de flux financiers, c'est-à-dire qu'elles donnent directement le résultat issu de la soustraction entre les importations et les exportations de capitaux. Il est presque impossible de déduire, même très hypothétiquement, les mouvements de sorties et de rentrées d'avoirs de ces chiffres[212]. Étant donné que les places *offshore* – à l'exemple de la Suisse ou des Pays-Bas – fonctionnent comme des centres par lesquels les avoirs sont réexportés sur les marchés d'origine, les allers et retours de capitaux tendent à s'annuler dans les résultats nets des balances de paiements. En outre, s'agissant des quelques données disponibles sur les stocks bruts de flux financiers internationaux, l'exportation du capital correspond non pas au mouvement physique des fortunes hors du territoire national, mais aux investissements extérieurs. En conséquence, l'achat de titres allemands par une banque suisse au profit de ses clients résidant en France deviendra assurément une exportation visible du capital helvétique vers l'Allemagne, alors que le mouvement financier illégal depuis l'Hexagone vers la Suisse sera difficilement identifiable.

Certes, théoriquement, il devrait être possible de comparer les statistiques de balances des paiements avec les données internes des places financières pour faire ressortir ce type d'investissements croisés[213]. C'est ici qu'intervient la dernière

---

[211] À suivre ce raisonnement jusqu'au bout, pour ce qui concerne particulièrement les industriels, l'intérêt de la fuite des capitaux – qui se matérialise pour ces groupes par la conservation en dehors du territoire des bénéfices réalisés à l'étranger en devises fortes – est accentué par le fait que la dévaluation leur confère encore un avantage comparatif sur les marchés internationaux en abaissant le prix de leurs exportations.

[212] Ce constat vaut notamment pour l'étude rétrospective des Nations Unies, souvent citée dans les ouvrages d'histoire économique, ainsi que pour l'article de référence de Charles Feinstein et Katherine Watson sur le sujet. United Nations, *International Capital Movements during the Inter-War Period*, New York: United Nations, 1949; Feinstein, Watson, art. cit., 1995, p. 94-130.

[213] Pour une estimation de la fortune mondiale située actuellement dans les paradis fiscaux selon cette méthode, voir Gabriel Zucman, «The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors?», *Quarterly Journal of Economics*, 128/3, 2013, p. 1321-1364. On peut cependant très approximativement identifier de tels mouvements en comparant les statistiques de l'exportation de capitaux

entrave : l'aspect rudimentaire des balances des capitaux et le degré élevé de confidentialité bancaire rendent illusoire pour l'entre-deux-guerres une telle opération[214]. Pour les pays européens, il n'existe pas de statistiques précises sur les pays de destination des flux financiers exportés et l'origine des avoirs importés n'apparaît généralement pas dans les données bancaires. Ceci est particulièrement le cas dans les centres *offshore* comme la Suisse, dont, à l'instar de la Belgique ou des Pays-Bas, la statistique financière se démarque par son caractère extrêmement fragmentaire. Aucune donnée fiable sur les mouvements de capitaux n'est produite par la Confédération pendant l'entre-deux-guerres, et ce n'est qu'à partir de 1935 que la Banque nationale suisse (BNS) obtiendra de la part des banques suisses des informations sur le montant de leurs avoirs appartenant à des non-résidents, sans toutefois être informée sur la valeur de leurs titres hors bilan[215]. L'archaïsme de l'appareil statistique n'est d'ailleurs pas étranger à la spécialisation de la place financière helvétique dans le secteur de la gestion de fortune. Volontairement maintenues par les dirigeants helvétiques, les lacunes des données contribuent à entourer les activités bancaires d'un voile opaque qui empêche que les critiques de la politique suisse d'attraction des capitaux puissent être étayées par des chiffres tangibles[216]. Tout laisse à penser que cette stratégie est couronnée de succès. En l'état de la recherche, aucun historien n'a pu mettre la main dans les archives sur une statistique précise provenant d'une autorité étrangère au sujet de la totalité des capitaux en fuite vers la Suisse à la sortie de la Première Guerre mondiale.

1.2.2 La transformation de la Suisse en refuge pour le capital européen

L'affirmation internationale du havre fiscal suisse après la guerre

Les affaires internationales de la place financière suisse connaissent déjà durant la Première Guerre mondiale un développement considérable. La neutralité du pays offre l'opportunité aux banques suisses de capter une partie des activités des

dans les balances des paiements avec les statistiques d'émissions d'emprunts étrangers. Un rapport de la SDN formule de cette façon l'hypothèse que de nombreux emprunts émis en Suisse, aux Pays-Bas et en Suède sont souscrits durant les années 1920 par des résidents français. League of Nations, *Europe's Capital Movements, 1919-1932. A Statistical Note*, papier non publié, juin 1943, p. 32-33.

214 Sur les déficiences des statistiques des balances de paiements pendant l'entre-deux-guerres, voir United Nations, *op. cit.*, 1949, p. 6-8 ; Feinstein, Watson, art. cit., 1995, p. 103-115. C. H. Feinstein et K. Watson identifient par exemple une somme de 9,68 milliards $ « d'erreurs et omissions » dans les balances des paiements mondiales entre 1924 et 1937, soit un montant supérieur à l'ensemble des importations nettes de capitaux des pays débiteurs, telles qu'elles figurent dans les statistiques nationales (p. 110).

215 Sur les difficultés d'évaluer les avoirs étrangers dans les banques suisses et les informations obtenues par la BNS à partir de l'année 1935, voir Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 86-107.

216 Mesmer, art. cit., 1980, p. 315-330 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 433-439 ; Sébastien Guex, Janick Marina Schaufelbuehl, « Les vertus de l'ignorance. Enjeux et conflits autour des statistiques sociales et économiques en Suisse au XXe siècle », *Économies et Sociétés*, 44/9, 2011, p. 1555-1574. Sur les lacunes de la statistique suisse, voir également Hans Ulrich Jost, *Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik*, Zürich : Chronos, 2016.

places financières limitrophes de telle sorte que la Confédération se transforme en une plaque tournante du capital au centre de l'Europe. L'afflux des avoirs depuis les pays belligérants vers le refuge suisse a en effet pour corollaire une intensification des placements à l'étranger : du fait de la nécessité de rentabiliser les fonds importés, l'exportation des avoirs depuis la Confédération est multipliée par deux entre 1914 et 1919 par rapport à la période de l'avant-guerre, pour s'élever annuellement à 400 millions CHF[217]. Le circuit suivi par les capitaux étrangers est double. Les avoirs importés sont, d'une part, replacés indirectement sur les marchés d'origine par l'entremise de prêts aux belligérants. L'octroi de crédits de change, consentis principalement aux États allemand et français pour contrer l'affaiblissement de leur devise, est associé à des négociations commerciales, ce qui favorise le remplissage des carnets de commandes de l'industrie d'exportation suisse et l'obtention de facilités dans l'approvisionnement en matières premières du pays[218]. D'autre part, la place financière helvétique est utilisée par les investisseurs des pays belligérants pour contourner les restrictions qu'ils subissent pendant la guerre dans les transactions financières internationales. L'encaissement de coupons de titres issus de pays ennemis *via* les banques suisses atteint une telle ampleur qu'il incite par exemple la Bourse de Paris à restreindre son accès aux porteurs neutres[219]. Pour cause, ces affaires de recyclage du capital des banques helvétiques prennent parfois des formes très peu reluisantes. La Banque d'État de Fribourg est notamment accusée par le gouvernement français durant l'année 1916 – non sans fondement, semble-t-il – d'avoir procédé au négoce à grande échelle de toutes sortes de valeurs extorquées, dont des billets de banque maculés de sang[220]. La limite du tolérable est franchie pour plusieurs grands banquiers suisses, qui déplorent les dommages causés à la réputation du centre bancaire helvétique et les mesures de représailles qui pourraient être prises à son encontre. Pour réclamer un arrêt de l'achat de titres volés, un acteur majeur de la finance helvétique, le délégué du conseil d'administration de la SBS, Léopold Dubois[221], s'insurge lors d'une séance

---

217 Pour ce chiffre, voir Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012, p. 484. Sur le développement de la place financière suisse pendant la Première Guerre mondiale : Luciano Ruggia, « Les relations financières de la Suisse pendant la Première Guerre mondiale », in Cassis, Tanner (éd.), *op. cit.*, 1993, p. 77-95 ; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 173-178 ; Mazbouri, Perrenoud, art. cit., 2008, p. 238-243.

218 Malik Mazbouri, « Capital financier et politique extérieure à la fin de la Première Guerre mondiale : la création de la Centrale des charbons (1917) et de la Société financière suisse (1918) », in Favez, Jost, Python (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 45-70 ; Malik Mazbouri, « Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale », in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 59-90.

219 Voir à ce sujet AASB, PV du Comité de l'ASB, 24 avril 1915.

220 Daniel Sebastiani, « Jean-Marie Musy (1876-1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires », Thèse de doctorat, Faculté des lettres de l'Université de Fribourg, manuscrit, 2004, p. 129-131. C'est au futur conseiller fédéral, Jean-Marie Musy, qui occupe pendant la guerre un siège au gouvernement fribourgeois, qu'incombe alors la tâche d'étouffer le scandale. Sur le recyclage de billets de banque, pillés par les Allemands dans la zone de guerre française, voir également, Ruggia, art. cit., 1993, p. 82.

221 Sur L. Dubois, voir Mazbouri, art. cit., 1993, p. 165-184 ; Mazbouri, *op. cit.*, 2005. *Léopold Dubois (10 juillet 1859-13 octobre 1928)* : Banquier, président du conseil d'administration de la SBS. Études : diplôme

du Comité de l'ASB, l'organe exécutif de l'association : « *Nous ne voulons pas être un pays de receleurs.* »[222]

Il est certes difficile de déterminer le rôle de l'évasion fiscale en Europe dans l'attractivité accrue de la place financière suisse entre 1914 et 1918. Au cours de la guerre elle-même, il est vrai que les impôts sur le revenu restent relativement bas dans la plupart des États belligérants, mais cela n'empêche pas les détenteurs de capitaux d'anticiper, par la délocalisation des avoirs, l'augmentation future des taxes au regard de la croissance des dettes étatiques. En revanche, il ne fait aucun doute que l'accélération de l'afflux des avoirs étrangers vers la Suisse, qui se produit à partir de l'armistice, est en grande partie causée par la volonté de contourner les nouveaux systèmes d'imposition introduits au cours des premières années d'après-guerre. Le rôle de havre paisible et discret pour les capitaux de la haute société européenne qu'acquiert au sortir de la guerre la finance helvétique lui confère de cette manière une réputation durable de gardien du libéralisme et participe à son émancipation vis-à-vis des grands centres financiers. Les banques helvétiques se défont de leur statut d'*outsiders* et, tout en restant encore loin derrière les *leaders* anglo-saxons, deviennent des concurrents de poids face aux autres places du Continent : alors qu'en termes réels les bilans cumulés des huit dites « grandes banques » suisses connaissent une croissance accélérée entre 1913 et la sortie de la guerre, ceux des huit plus grosses banques commerciales françaises et des six *Grossenbanken* allemandes diminuent substantiellement[223].

Cette montée en puissance de la finance helvétique est directement corrélée à l'augmentation du volume des comptes et des dépôts, qui permet de compenser au bilan les pertes subies sur les placements extérieurs en raison de la guerre et des troubles monétaires à l'étranger : la somme totale des engagements à vue et à terme, des comptes créanciers et de chèques, ainsi que des dépôts et des livrets d'épargne, double dans les établissements suisses entre 1913 et 1923, augmentant de 3,608 milliards à 7,111 milliards CHF[224]. La valeur des dépôts de

supérieur de commerce en France (1883), diplôme de pédagogie. Affaires : directeur de la Banque cantonale de Neuchâtel (1890-1901), membre de la direction des CFF (1901-1906), délégué du conseil d'administration de la SBS (1906-1920) puis président du conseil d'administration (1920-1928), membre du Conseil de l'ASB (1912-1917), membre du Comité financier de la SDN (1925-1928), membre des conseils d'administration de Brown Boveri (1910-1928), Sulzer (1919-1928), CIBA, Saurer (1919-1927) et d'autres entreprises dont des sociétés françaises comme le Crédit commercial de France et la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage.

222 AASB, PV du Comité de l'ASB, 3 juillet 1917, p. 9.

223 Sur l'affirmation internationale de la place financière suisse après la Première Guerre mondiale, voir par exemple Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 44-71 ; Michel Fior, *Le rôle de l'entre-deux-guerres dans le développement de la place financière suisse*, Zurich : Verein für Finanzgeschichte, 2002 ; Mazbouri, Perrenoud, art. cit., 2008, p. 234-238 ; Mazbouri, art. cit., 2013, p. 73-94. Pour la comparaison internationale des bilans des grandes banques, voir Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012, p. 475.

224 Banque nationale suisse, *Manuel statistique du marché financier suisse*, Zurich : Schulthess, 1944, p. 158-159. Quoique l'inflation annule partiellement en termes réels l'envolée, il faut avoir en tête que les monnaies d'Europe continentale se déprécient plus rapidement par rapport au CHF que n'augmente l'IPC en Suisse, si bien que l'afflux d'avoirs étrangers est mieux reflété par les données en termes nominaux.

titres – qui ne figurent pas aux bilans des banques suisses, mais qui constituent une activité centrale de la gestion de fortune transfrontalière – croît également très substantiellement. Selon les données internes de la SBS, en dépit de la dépréciation des valeurs étrangères, la somme des titres en gestion s'accroît dans cette grande banque, entre 1914 et 1922, de plus de 70 % pour atteindre 1,67 milliard CHF, soit un montant plus d'une fois et demie supérieur à son bilan. Sa principale concurrente, le CS, n'est pas en reste : trois mille dépôts environ y sont ouverts entre 1919 et 1922 et le volume de titres gérés atteint très certainement lors de cette dernière année plus de 2 milliards CHF[225]. Mais les activités de gestion de fortune s'étendent au-delà des grandes banques et des banquiers privés : tournée depuis la fin du XIXe siècle vers la clientèle française, la Banque Cantonale Vaudoise multiplie ainsi par quatre ses fonds déposés par des tiers entre 1900 et le début des années 1920, ceux-ci atteignant désormais la valeur non négligeable de près de 400 millions CHF[226].

En dépit de l'impossibilité d'isoler la part des capitaux étrangers dans les comptes et les dépôts bancaires en Suisse, on peut compléter le constat de leur accroissement en mobilisant des estimations citées à l'époque par des observateurs avertis de la place financière suisse. On relèvera à ce titre que, lors de débats parlementaires en 1920, le conseiller fédéral en charge du DFFD, J.-M. Musy, évalue les dépôts effectués en Suisse par les étrangers à une somme supérieure à 10 milliards CHF, soit un montant qui équivaut *grosso modo* au PIB de la Suisse de l'époque, et qui est, même en tenant compte de l'inflation, trois fois plus élevé que celui de l'avant-guerre[227]. Dans un même ordre de grandeur, la Banque populaire suisse (BPS) – une des grandes banques commerciales helvétiques – évoque pour sa part en 1920 un afflux de capitaux étrangers de 5 à 15 milliards CHF depuis 1914[228]. Il n'est probablement pas excessif de retenir une somme de 10 milliards concernant le total des capitaux réfugiés en Suisse jusqu'au début des années 1920.

On peut évaluer l'impact de la fuite des avoirs européens non seulement sur l'économie suisse, mais également sur les pays de provenance des capitaux,

225 Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 620-623. Le bilan de la SBS s'élève à 1,02 milliard CHF en 1922 (Sancey, *op. cit.*, 2015, Annexe 1, Tableau 1). L'estimation du volume de titres du CS se base sur le constat qu'entre 1927 et 1939 la valeur moyenne des dépôts de titres n'est jamais inférieure à 80 000 CHF.

226 Samuel Beroud, « La Banque Cantonale Vaudoise, 1918-1939. Le rôle d'une banque semi-publique entre crises économiques, tensions politiques et concurrence interbancaire », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2011, p. 27.

227 PV du Conseil national, 3 février 1920, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, vol. 1, 1920, p. 34. Ce chiffre a été préalablement utilisé dans Sébastien Guex, « Conflits et marchandages autour du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre », *L'Année sociologique*, 63/1, 2013, p. 162. Au cours de ces débats, les estimations citées par les parlementaires oscillent alors entre 6 et 40 (!) milliards CHF. On se rappelle que les capitaux étrangers placés dans les banques suisses sont généralement évalués à 2 milliards CHF avant la guerre. Guex, *op. cit.*, 1993, p. 150.

228 Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 77.

en relevant que ce montant équivaut par exemple à 80 % environ du cumul de l'ensemble des dépôts bancaires en France[229]. La secousse financière de la fuite des capitaux est d'autant plus violente pour les pays étrangers que tout laisse à penser que les avoirs importés en Suisse proviennent essentiellement de quelques pays européens, au premier rang desquels se trouvent les États limitrophes de la Confédération. Encore ces estimations sur les stocks de capitaux exportés ne prennent-elles pas en compte toutes sortes de transferts fictifs d'avoirs par la Suisse qui permettent de contourner les taxes dans les pays de provenance sans qu'un déplacement de la fortune s'opère réellement. Une domiciliation d'une société à l'étranger offre entre autres la possibilité à un résident d'expatrier du point de vue légal son patrimoine de telle sorte que, même si le capital reste physiquement placé dans son propre pays, il n'y est généralement plus passible de l'impôt progressif sur le revenu. Un indice du développement de ce type d'affaires en Suisse est fourni par la prolifération des fondations après la Première Guerre mondiale. Le nombre de ces structures est multiplié par plus de quinze entre 1914 et 1924, passant de 64 à 1 164[230].

Forte internationalisation de la place financière suisse, donc, mais qui conserve sous plusieurs aspects un caractère paradoxal durant tout l'entre-deux-guerres. Contrairement par exemple à la City londonienne, qui compte au début des années 1920 plus de quatre-vingts établissements coloniaux et étrangers[231], la Confédération reste, d'un côté, le terrain de jeu exclusif des banques helvétiques : avant la Seconde Guerre mondiale, moins de vingt banques étrangères possèdent des représentations en Suisse[232]. La finance helvétique n'étend pas non plus son réseau d'établissements sur les marchés extérieurs, ce qui n'est pas étranger à la volonté des banquiers d'éviter de s'exposer aux représailles des États européens, du fait de leur spécialisation sur le marché de l'évasion fiscale internationale[233]. On ne compte avant 1939 qu'une seule succursale d'un groupe helvétique installée à l'étranger, celle de la SBS, créée à Londres déjà en 1898[234]. D'un autre côté, comme les activités de gestion de fortune transfrontalière ne sont guère *labour intensive*, les retombées

---

[229] Les dépôts bancaires se montent en France à 29,9 milliards FF en 1920, soit environ 12,4 milliards CHF. Hubert Bonin, *Les banques françaises de l'entre-deux-guerres (1919-1935)*, vol. 1, Paris : Plage, 2000, p. 524.
[230] Graphique 5, ci-dessous. Sur la création des fondations à l'aide de capitaux étrangers après la guerre, voir les remarques rétrospectives dans AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 2, Lettre de Hentsch et Cie, banque privée, à Pierre Bonna, chef de la DAE, 9 novembre 1937.
[231] Fritz Burkart, *Die fünf grossen englischen Depositen-Banken*, Basel : Helbing & Lichtenhahn, 1925, p. 25-26.
[232] À ce sujet, voir Thibaud Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956-1972) », in Melanie Aspey *et al.* (éd.), *Studies in Banking and Financial History. Foreign Financial Institutions and National Financial System*, Frankfurt am Main : The European Association for Banking and Financial History, 2013, p. 459.
[233] C'est l'appréciation qui est faite par l'Overseas Department de la Bank of England. ABOE, OV 63/1, Mémorandum de Frederic Conolly, « Switzerland », 29 septembre 1930.
[234] Il est vrai que les banques suisses possèdent en revanche des participations et des représentations dans plusieurs instituts étrangers. Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 255-256.

positives qu'entraînent les profits de la haute finance sur l'ensemble de l'économie suisse sont quant à elles limitées : en 1930, un sondage de la CCI détermine que la Confédération ne compte en tout et pour tout que 21 062 employés bancaires, une proportion certes relativement élevée en comparaison internationale, mais qui ne représente *grosso modo* que 1 % de sa population active[235]. La statistique laisse d'ailleurs entrevoir qu'à moyen terme, mis à part pour une frange très restreinte de la société, la transformation de la Suisse en plaque tournante du capital européen – avec pour corollaire une monnaie forte, la mise en œuvre de politiques déflationnistes et une grande exposition sur les marchés internationaux – s'est avérée peu fructueuse. En dépit des dommages restreints occasionnés par le conflit sur l'économie suisse, le PIB helvétique présente en effet des performances étrangement médiocres en comparaison internationale : le taux de croissance à prix constant de l'économie suisse, de moins de 1,5 % sur la période de 1913 et 1939, est inférieur aux taux néerlandais, américain ou même britannique[236]. Si ces données doivent être analysées avec prudence, étant donné les lacunes des statistiques nationales de l'entre-deux-guerres et compte tenu du fait que quantité d'activités financières n'y sont pas recensées en raison de leur opacité, il n'empêche qu'elles indiquent que l'économie « réelle » – l'agriculture et l'industrie au premier chef – n'a pas bénéficié de l'essor de la gestion de fortune transfrontalière en Suisse.

Les facteurs du développement de la place financière suisse

Bien plus qu'en une industrie bancaire multinationalisée, la finance suisse s'est avant tout transformée après la Première Guerre mondiale en un discret gestionnaire des capitaux européens en fuite. En plus de la volonté de contourner l'alourdissement des impôts en Europe, plusieurs autres facteurs, que la Confédération partage dans une large mesure avec les Pays-Bas, assurent une position privilégiée aux banques helvétiques pour l'accueil de ces avoirs[237]. Outre la situation géographique de la Suisse au centre de l'Europe, trois types d'avantages, découlant de l'absence d'implication directe dans le conflit mondial, se révèlent déterminants, puisqu'ils offrent aux capitaux exportés sur le marché helvétique l'environnement libéral qui prévalait partout ailleurs avant la guerre. Le premier de ces atouts est de type politique. Entre 1919 et 1922, aux portes de la Suisse, la péninsule italienne se trouve au bord de la guerre civile, l'Autriche et le Reich connaissent pour la première fois de leur histoire des gouvernements à dominante sociale-démocrate et, cas le plus extrême, la Bavière passe au printemps 1919 par

---

[235] ACCI, Chambre de commerce internationale, « La distribution dans 26 pays. Analyse statistique sommaire », *Brochure de la Chambre de commerce internationale*, 95, 1936, Tableaux 1 et 5.

[236] Pour les sources sur l'IPC et le PIB, voir Graphique 1 et Tableau 1.

[237] Sur les facteurs de l'attractivité financière suisse, voir par exemple Guex, *op. cit.*, 1993, p. 9-12 ; Fior, *op. cit.*, 2002, p. 23-26 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 44-71 ; Vogler, art. cit., 2005, p. 32 ; Mazbouri, Perrenoud, art. cit., 2008, p. 238-243.

l'expérience d'une République des Conseils de type soviétique[238]. Par contraste, dans la Confédération, après trois jours de grève générale en novembre 1918, la stabilité du système politique et l'hégémonie de la droite au Conseil fédéral rassurent les détenteurs de capitaux européens en ce qu'elles permettent d'envisager sur le long terme la poursuite d'une politique d'orientation libérale. Pour cause, après l'introduction en 1919 au Parlement de la proportionnelle et un court «*galop de politique sociale*»[239] – en fait tout juste un petit trot qui ne mène à l'instauration d'aucune assurance sociale permanente au niveau fédéral –, un rapide *roll-back* est amorcé par les milieux dirigeants dès le début des années 1920[240]. Si la Première Guerre mondiale occasionne un séisme sociopolitique en Europe, ce n'est qu'un choc de moyenne magnitude qui frappe la Suisse.

De type économique, les autres atouts en mains des banques helvétiques sont les produits directs de l'accroissement restreint de l'interventionnisme étatique pendant le conflit. Un chiffre illustre avec force les limites de la rupture financière occasionnée par le conflit dans la Confédération par comparaison avec les pays belligérants: pendant qu'en Suisse le coût de l'effort de guerre ne s'est monté qu'à 4% du revenu national cumulé entre 1914 et 1918, en Grande-Bretagne et en Italie, par exemple, il s'est respectivement élevé à 50% et à 48%[241]. La quote-part étatique se stabilise également après la guerre à un palier sensiblement plus bas dans la Confédération que dans les grands pays européens (**Graphique 1**, ci-dessus). En Suisse, les dépenses de l'ensemble des collectivités publiques se situaient, avant la guerre, à un niveau proche de celles anglaises et françaises. La quote-part étatique helvétique s'élevait à 10,7% du PIB en 1913 contre 14,4% en Grande-Bretagne la même année et 12,3% en France en 1912. Au sortir de la guerre, l'écart se creuse très nettement: la quote-part atteint en Suisse 14,8% en 1920, alors qu'au Royaume-Uni et en France, elle se hisse respectivement à 30,2% et à 25,9%. Quant à l'Allemagne, la croissance entre le début et la fin de la guerre est plus faible, mais les dépenses publiques se maintiennent également à un niveau très supérieur à celui helvétique, à 24,7% du PIB en 1925, contre 15,3% en Suisse en 1924. En raison de cette extension modérée de la sphère étatique durant et après la guerre, l'arbitrage entre l'inflation et l'impôt est beaucoup plus aisé en Suisse. Après une courte poussée de fièvre durant la deuxième moitié du conflit, le niveau des prix fléchit déjà au cours de l'année 1920, sans que la conduite d'une politique déflationniste implique une augmentation des charges d'impôts aussi brutale qu'en Grande-Bretagne par exemple (**Tableau 1**, ci-dessus).

---

[238] Sur le contexte d'après-guerre, voir l'ouvrage de référence: Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after the World War I*, Princeton: Princeton University Press, 1975.
[239] Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 85.
[240] Pour le contexte d'après-guerre en Suisse, *Ibid.,* p. 49-131; Hans Ulrich Jost, «Menace et repliement. 1914-1945», in Andrey *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1986, p. 716-725. Sur la politique sociale après la Première Guerre mondiale, voir Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, chapitre 2.
[241] Guex, *op. cit.*, 1993, p. 192.

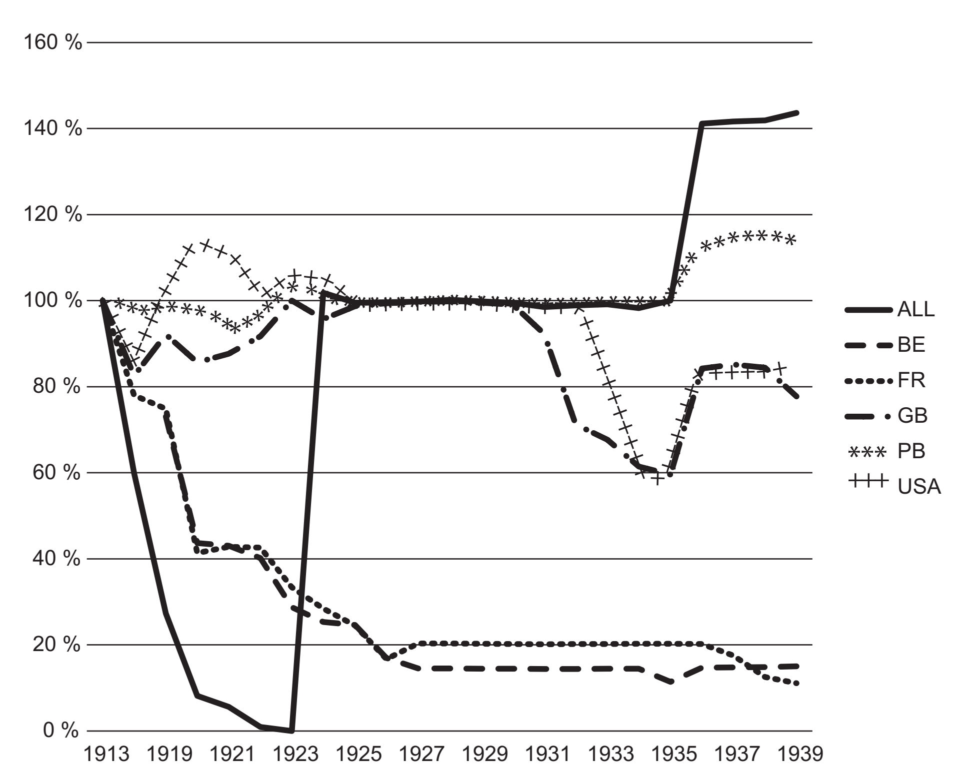
Cette situation confère deux avantages compétitifs supplémentaires à la finance helvétique. D'une part, peu rongée par l'inflation en comparaison européenne et raccrochée au cours du dollar dès 1924, soit avant la stabilisation légale de la livre sterling, la devise helvétique passe du statut de monnaie relativement peu sûre avant la guerre à celui d'une des valeurs les plus stables au monde durant l'entre-deux-guerres. À partir du début des années 1920, soutenu par la politique monétaire orthodoxe de la BNS, le CHF acquiert progressivement une fonction refuge pour les investisseurs internationaux[242]. Comme le montre le **Graphique 2,** la conversion d'un patrimoine étranger en CHF en 1913 se révèle être un investissement des plus profitables : en 1939, par rapport à leur parité d'avant-guerre vis-à-vis du CHF, le FF et le franc belge ont perdu respectivement près de dix et sept fois leur valeur, le cours de la lire italienne a été divisé par cinq, tandis que le mark a disparu dans l'hyperinflation de 1922-1923. Seul le gulden néerlandais s'est quelque peu renchéri face au CHF à la fin de la période. Compte tenu des entraves à l'achat de devises étrangères en place dans les principaux pays de provenance des capitaux en fuite vers la Suisse après la guerre (**Tableau 2**, ci-dessus) – Allemagne, France, Belgique, Autriche ou Italie –, la volonté de convertir le patrimoine en CHF constitue donc un puissant motif d'attraction des avoirs pour les banques helvétiques[243].

D'autre part, la faiblesse des charges fiscales est elle-même un troisième avantage comparatif pour la finance suisse. La nécessité moins grande qu'à l'étranger d'augmenter les ressources étatiques conduit à la conservation d'un système d'impôt direct très décentralisé et clément, basé pour l'essentiel, comme durant le XIXe siècle, sur la déclaration volontaire du contribuable. Il est vrai qu'un léger transfert de compétence à la Confédération en matière de taxation directe se produit avec l'instauration provisoire en 1915 d'un impôt fédéral progressif sur déclaration frappant les salaires et la fortune – « le premier impôt de guerre », suivi d'un second impôt qui sera prélevé avec quelques modifications jusqu'en 1932 –, ainsi que par l'introduction en 1917 d'un droit de timbre sur les transactions financières, lui-même précédé en 1916 d'un impôt sur les bénéfices de guerre. Mais ces taxes présentent des taux bien

[242] Sur le processus de stabilisation du franc après la guerre et la politique monétaire de la BNS, voir Sébastien Guex, « Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924. Cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse », in Cassis, Tanner (éd.), *op. cit.*, 1993, p. 53-76 ; Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*, Cambridge : Cambridge University Press, 2010, p. 24-93. Sur la défense du franc par la BNS durant l'entre-deux-guerres, voir Sébastien Guex, « La Banque nationale suisse 1907-1939 : modèles, références et spécificités », in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques des Banques d'émission en Europe (XVIIe-XXe siècle)*, Paris : Albin Michel, 2003b, p. 532-548 ; Michael Bordo, Harold James, « De 1907 à 1946 : enfance heureuse ou adolescence difficile », in *Banque nationale suisse 1907-2007*, Zurich : NZZ Verlag, 2007, p. 29-115.

[243] Pour un survol des contrôles des changes après la guerre, voir Conférence financière internationale de Bruxelles, *Rapport n°11 : Réglementation du change*, Londres : Harrison and Son Ltd, 1920 ; Jules Lagneau, *La législation relative à l'exportation des capitaux (loi du 3 avril 1918)*, Paris : Librairie Dalloz, 1925, p. 132 ss.

Graphique 2 : Évolution du taux de change du CHF durant l'entre-deux-guerres



Note : Le graphique présente l'évolution de la valeur des monnaies étrangères par rapport au CHF en fonction de leur parité en 1913 (change à vue, cours de la demande, moyenne annuelle, pour Berlin, Bruxelles, Paris, Londres, Amsterdam et New York). La valeur de l'année 1936 correspond à la moyenne des mois d'octobre-décembre, c'est-à-dire après la dévaluation du CHF. Pour la Belgique, les valeurs, exprimées en Belga à partir de 1927, ont été converties en francs belges.

Source : Bureau fédéral de statistique, *Annuaire statistique de la Suisse*, vol. 48, Bâle : E. Birkhäuser, 1939, p. 211.

moindres que ceux en vigueur dans les pays belligérants[244], et, contrairement à un autre pays fédéraliste comme les États-Unis, la perception de l'impôt de guerre reste, après le conflit, la tâche exclusive des administrations cantonales. Comme les organes locaux de taxation ne sont pas même tenus d'échanger des informations entre eux et que presque aucune uniformisation des méthodes de prélèvement entre les cantons n'est entreprise avant le milieu des années 1930, c'est à peine forcer le trait que de représenter la Suisse comme une constellation au milieu de l'Europe de petits paradis

[244] Guex, *op. cit.*, 1993, p. 327-417.

fiscaux autonomes qui reversent un tribut à l'État central[245]. Or, le fédéralisme pousse de multiples manières à la baisse les charges sur les capitaux. La concurrence entre les cantons et les communes pour attirer ou conserver les investissements sur leur territoire exerce tout d'abord une forte pression sur les impôts. Ensuite, la perception et le contrôle des taxes reposent sur des organes de taxation anémiques, peu à même d'établir avec précision la substance imposable. Enfin, les milieux économiques peuvent plus aisément faire valoir leurs intérêts, en amont ou en aval de l'élaboration des législations fiscales, auprès d'instances étatiques locales et faibles[246].

Tableau 3 : Structure des systèmes fiscaux directs

1. Impôts directs globaux / PIB							
	Allemagne	**Belgique**	**France**	**Pays-Bas**	**Suisse**	**Roy-U.**	**USA**
1910-1913	1,48 %	1,81 %	3,66 %	4,64 %	3,46 %	5,75 %	4,06 %
1925-1927	8,62 %	4,64 %	5,49 %	8,34 %	5,00 %	13,95 %	7,62 %
1930-1932	12,44 %	*	6,76 %	8,35 %	8,10 %	13,28 %	10,10 %
1935-1938	13,42 %	4,73 %	8,03 %	5,45 %	6,37 %	12,81 %	9,83 %
2. Centralisation des impôts directs							
	Allemagne	**Belgique**	**France**	**Pays-Bas**	**Suisse**	**Roy-U.**	**USA**
1910-1913	8,47 %	67,77 %	63,23 %	61,39 %	1,28 %	35,06 %	2,56 %
1925-1927	52,36 %	85,83 %	91,76 %	58,80 %	7,47 %	71,30 %	30,41 %
1930-1932	56,82 %	*	91,37 %	55,00 %	21,79 %	68,05 %	17,77 %
1935-1938	63,37 %	77,22 %	91,32 %	59,10 %	10,11 %	67,41 %	35,11 %

Note : Le tableau montre, d'une part, la quote-part fiscale directe globale, c'est-à-dire les revenus d'impôts de l'ensemble des collectivités publiques en proportion du PIB. D'autre part, il établit le degré de centralisation des impôts directs en divisant les revenus des taxes directes de l'État central par les revenus d'impôts directs de l'ensemble des collectivités publiques. Il s'agit chaque fois des données pour une année comprise dans la période mentionnée.

Source :
– Pour les sources sur les PIB, voir Graphique 1.
– Pour les sources sur les impôts, voir Annexe 1.

---

245 Sur le laxisme et l'inefficacité du système fiscal, en lien avec le fédéralisme, voir Guex, *op. cit.*, 1998, p. 101-128 ; Ceni, art. cit, 2008, p. 177-188 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 463-467 ; Monique Ceni, « La politique financière de la Confédération suisse durant la Deuxième Guerre mondiale (1938-1945) », Manuscrit d'une thèse de doctorat en cours, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, chapitre 1. Sur la création de l'impôt fédéral direct, Guex, *op. cit.*, 1993, p. 345-356. Sur l'absence d'un système contraignant d'échanges de renseignements fiscaux intercantonaux, Schweizerisches Wirtschaftsarchiv (SWA), Bv R 4, III. Tagung der Konferenz staatlicher Steuerbeamter, 4-5 septembre 1920, p. 7-12. En dépit de plusieurs tentatives d'instauration, un tel service n'est pas mis en place durant l'entre-deux-guerres ; voir AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 1, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 19-20 octobre 1923 ; E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 9-10 septembre 1932 ; E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, Concordat en vue de développer le droit fiscal cantonal. PV de la séance de la Commission de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 7 septembre 1937.

246 La littérature économique a d'ailleurs discuté abondamment de l'utilité du fédéralisme dans la préservation des marchés et de la libre entreprise. Voir par exemple Barry R. Weingast, « The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development », *Journal of Law, Economics and Organization*, 11/1, 1995, p. 1-31.

Tandis que la Première Guerre mondiale marque un virage prononcé vers les procédures de taxation contraignantes en Europe continentale, en Suisse, pays précurseur en matière d'imposition sur le revenu au XIXe siècle, on assiste à l'opposé à un phénomène de sclérose du système fiscal direct, qui repose fondamentalement sur l'autodéclaration du contribuable auprès de ses autorités régionales. L'évolution de la fiscalité suit en ce sens les contours du contexte sociopolitique dans la Confédération : à la pointe des avancées démocratiques au milieu du siècle précédent, la Suisse devient au tournant du XXe siècle un terreau de plus en plus propice aux idées conservatrices sur les problématiques sociales, une tendance qui s'accentue durant l'entre-deux-guerres. Il ressort effectivement du **Tableau 3** que le poids de l'ensemble des impôts sur le revenu et sur la fortune par rapport au PIB s'accroît faiblement en Suisse, en comparaison internationale, entre l'avant-guerre et les années 1920 : alors qu'il quintuple *grosso modo* en Allemagne ou augmente de deux fois et demie en Grande-Bretagne, il ne s'y alourdit que d'un peu plus de 40 %. Au milieu de cette décennie, la quote-part fiscale directe globale dans la Confédération atteint moins de la moitié seulement de son niveau en Grande-Bretagne, tandis que les charges allemande, néerlandaise et états-unienne sont supérieures d'environ 50 %. Ne font exception que la Belgique et, dans une moindre mesure, la France, pays dans lesquels la dette de guerre est amoindrie par l'inflation et où la résistance aux impôts progressifs est, comme on le verra au chapitre suivant, extrêmement vigoureuse à la sortie du conflit.

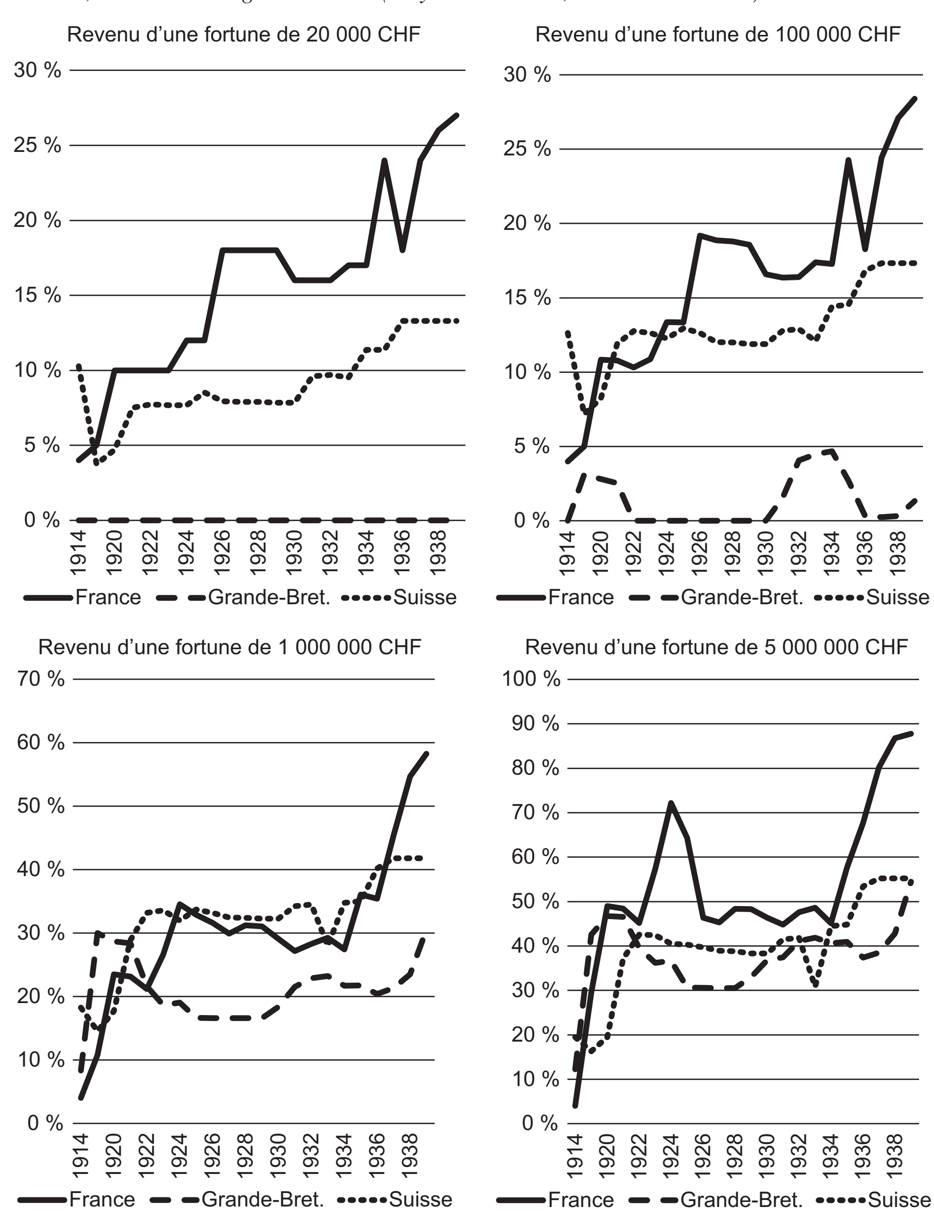
Une nuance doit pourtant être apportée à ce tableau. De façon quelque peu surprenante, la compétitivité du système fiscal suisse ne se reflète pas sur les taux moyens d'imposition du capital, ce qu'illustrent les **Graphiques 3**. Pour une fortune théorique de 100 000 CHF, à la sortie de la guerre, les impôts sur le revenu et la fortune sont en théorie plus lourds dans les grands centres financiers de Suisse que dans ceux de Grande-Bretagne ou de France, ce qui est dû aux abattements élevés à partir desquels les taxes progressives frappent les revenus dans ces deux derniers pays. Pour un capital conséquent d'un million CHF, dès 1921, les charges théoriques helvétiques dépassent les taux britanniques et français, avant certes d'être rattrapées par la taxation hexagonale à partir de 1924. Ce n'est que pour les très grosses fortunes que les taux légaux sont sensiblement plus élevés en France que dans la Confédération[247]. Si l'on considère les taux en vigueur dans un autre pays neutre comme les Pays-Bas, qui sont semble-t-il beaucoup plus bas qu'en Suisse, il est indéniable que les charges théoriques sur le capital n'ont rien de compétitif dans la Confédération[248].

---

[247] Ce constat va à l'encontre de l'hypothèse émise dans Dell, Piketty, Saez, art. cit., 2007, p. 474. Pour un revenu mixte, tiré du capital et du travail, l'imposition théorique maximale demeure toutefois attractive en Suisse à la sortie de la guerre. Guex, art. cit., 2012a, p. 1098.

[248] En l'état de la recherche, je ne suis pas parvenu à une uniformisation satisfaisante des taux théoriques néerlandais et suisses. Central Bureau voor de Statistiek, *Overzicht van den belastingdruk in Nederland over het belastingjaar 1922-1923 – 1939-1940*, 'S-Gravenhage, 1923-1940.

Graphiques 3: Charges fiscales théoriques sur les revenus de différentes fortunes: France, Grande-Bretagne et Suisse (moyenne de Bâle, Genève et Zurich)



Note: Estimations des taux moyens théoriques d'imposition sur le revenu d'une fortune de 20 000 CHF, 100 000 CHF, 1 000 000 CHF et 5 000 000 CHF.

Source: Annexe 2.

Il faut se garder quoi qu'il en soit d'exagérer la portée de ces statistiques, puisqu'elles ne prennent en compte ni les nombreuses niches fiscales permettant de restreindre la masse imposable ni l'efficacité des méthodes de prélèvement des administrations – deux données essentielles pendant l'entre-deux-guerres et à plus forte raison en Suisse – à cause de l'écart qui sépare législations et pratiques fiscales. L'absence totale de corrélation entre les recettes retirées des impôts directs et les taux d'imposition, de même que le niveau déjà élevé des charges fiscales théoriques avant la guerre en Suisse, fournit un indice du peu de crédit à accorder à ces statistiques. Il semble donc que ce que démontrent en premier lieu ces chiffres, c'est la pérennité après le conflit du hiatus entre les taux légaux et les charges réelles dans la Confédération. Surtout, les taux ne s'appliquent que sur la fortune des résidents, de telle sorte qu'ils ne déterminent en rien le degré d'attractivité d'un système d'impôts pour les capitaux exportés. Au niveau de la gestion de fortune internationale, la compétitivité fiscale de la Suisse est en réalité assurée par un double avantage : les impôts directs fédéraux et régionaux ne frappent pas les valeurs des non-résidents et la confidentialité sur les flux financiers ressort intacte de la guerre[249]. Le cas suisse constitue en ce sens un exemple extrême de la tendance générale dans les pays occidentaux au maintien de pratiques fiscales libérales sur les avoirs des non-résidents : les capitaux étrangers jouissent en Suisse de l'immunité fiscale qui était la norme en Europe avant la guerre.

Si l'on se réfère aux quatre critères que l'OCDE utilise depuis 1998 pour identifier l'existence d'un paradis fiscal, il ne fait aucun doute que la place financière suisse les remplit largement à la sortie du conflit[250]. 1) *Juridiction à faible imposition et utilisée par les non-résidents pour contourner les impôts* : bien que les capitaux mobiliers soient passibles après 1921 en Suisse, comme dans les pays limitrophes, d'un impôt fédéral à la source sur les coupons, ses règles d'application le rendent totalement indolore : le taux du « droit de timbre sur les coupons », qui varie au début des années 1920 de 2 à 3 %, est presque insignifiant en comparaison internationale. À cela s'ajoute le fait que la majorité des comptes et des dépôts bancaires échappent à l'imposition et que seuls les titres étrangers admis à la cote d'une bourse suisse sont touchés. Cette dernière caractéristique revient à détaxer la très grande majorité des actions et des obligations sous gestion dans les banques helvétiques[251]. 2) *Forte opacité financière* : dans presque la totalité des cantons, la garantie du secret bancaire – associée à l'absence du système d'affidavits, de nominalisation des titres ou d'un contrôle des

---

[249] Sur l'absence de taxes à la source et sur le secret bancaire dans les années 1920, voir Ernst Blumenstein, *Schweizerisches Steuerrecht*, vol. 1, Tübingen : J.C.B. Mohr, 1926, p. 44-51 et vol. 2, 1929, p. 529. Sur les pratiques de taxation helvétiques des capitaux importés : AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Rapport de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DFFD, transmis au DPF, 4 octobre 1919 ; ASDN, F. 34, Mémorandum de H. Blau, directeur de l'AFC, 14 mai 1923. Pour une description précise du secret bancaire suisse et des exceptions cantonales, voir Annexe 6.

[250] Organisation de coopération et de développement économiques, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, 1998, p. 25.

[251] Sur cet impôt et ses limites, voir Guex, art. cit., 1994a, p. 209-239.

changes – assure une discrétion quasi absolue sur l'identité des détenteurs de capitaux vis-à-vis des institutions étatiques (**Tableau 2** ci-dessus). 3) *Absence d'échanges de renseignements fiscaux avec l'étranger* : aucun accord de coopération contre l'évasion fiscale n'a été signé par la Confédération. 4) *Possibilité de domiciliation fictive de sociétés* : la prolifération des fondations durant l'après-guerre est une marque de la création de structures juridiques à des fins fiscales en Suisse.

Flux et reflux de capitaux allemands

Pour le dire rapidement, la stabilité politique, la solidité monétaire et la clémence du système fiscal en Suisse conduisent à sa transformation en havre pour les capitaux européens en fuite après la guerre. On peut compléter le tableau quantitatif présenté ci-dessus par des données qualitatives issues des archives allemandes. Les sources mettent explicitement en évidence l'importance de la fuite illégale de capitaux vers la Suisse et le rôle joué dans ce cadre par le facteur fiscal. Bien avant l'hyperinflation de 1922-1923, comme le relève le ministère des Finances du Reich en 1919, des valeurs allemandes partent par milliards à l'étranger[252]. Quoique, selon l'appréciation de l'Auswärtiges Amt, la place financière néerlandaise représente la destination la plus courue pour ces avoirs en fuite[253], la Suisse constitue assurément un des lieux principaux de refuge. Huit jours après l'armistice, le consul suisse à Munich, Gustave Hegi, témoigne de l'irrespect de la part des instituts financiers allemands des contrôles de capitaux institués pendant la guerre sur les transactions avec la Suisse : « [L]*es banques* [allemandes] *assument des transferts vers la Suisse de dépôts bancaires, titres, bons du Trésor, papiers industriels, etc. quel que soit le montant.* »[254] Les diplomates du Reich en poste sur le territoire helvétique décrivent par la suite en long et en large les subterfuges dont usent les détenteurs de capitaux allemands pour éluder la surveillance des mouvements financiers et placer leurs avoirs en Suisse[255]. Le consul

---

[252] BArch, R 2501/6430, Entwurf zu einer Denkschrift über die finanziellen Grundlagen zu den Friedensverhandlungen, aufgestellt im Reichsministerium der Finanzen, « streng geheim ! », [1919]. Pour un résumé des diverses évaluations de montants de capitaux allemands évadés, voir par exemple Archives de la Banque nationale de Belgique (ABNB), 0312/5, Rapport de la délégation à Berlin du Comité des garanties de la Commission des Réparations, 19 janvier 1924 ; Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 598-599.

[253] Johannes Houwink Ten Cate, « Amsterdam als Finanzplatz Deutschlands », in Gerald D. Feldman *et al.* (éd.), *Konsequenzen der Inflation*, Berlin : Colloquium Verlag, 1989, p. 156. Sur l'afflux de capitaux aux Pays-Bas, voir également Jeroen Euwe, « Financing Germany. Amsterdam's Role as an International Financial Centre, 1914-1931 », in Patrice Baubeau, Anders Ögren (éd.), *Convergence and Divergence of National Financial Systems : Evidence from the Gold Standards, 1871-1971*, London : Pickering and Chatto, 2010, p. 219-240. Un rapport de la diplomatie belge estime qu'en raison en grande partie de l'afflux de capitaux allemands, les avoirs des tiers dans les six plus grandes banques des Pays-Bas passent de 361 millions de florins en 1913 à 1,523 milliard de florins en 1920 (environ 3,1 milliards CHF). ABNB, 0312/5, Lettre très confidentielle de Léon Nemry, attaché commercial à la Légation belge à La Haye, à Henri Jaspar, ministre des Affaires étrangères belge, 5 février 1924.

[254] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Note de G. Hegi, Consul de Suisse à Munich, 19 novembre 1918.

[255] Voir par exemple BArch, R 901/28331, Lettre du consulat allemand à Lugano à l'Auswärtiges Amt, 24 février 1919 ; R 901/28335, Lettre de la Légation allemande à Berne à l'Auswärtiges Amt, 15 octobre 1923.

allemand à Zurich présente de la façon suivante en février 1919 un mécanisme de fraude: «[I]*l est évident qu'*[...] *un déplacement de la fortune à l'étranger peut être envisagé par le contournement des réglementations en vigueur, par exemple de façon à ce que l'Allemand A efface en Allemagne une dette qu'un Suisse B vivant en Suisse a à l'égard de C en Allemagne, contre quoi B met à la disposition de A l'équivalent de la somme payée en francs auprès d'une banque suisse.*»[256] Les relations commerciales entre les deux pays permettent également de se soustraire aux contrôles des capitaux. À Genève, par exemple, un fonctionnaire du Reich identifie, en juin 1919, un autre système de délocalisation des avoirs par le biais de l'import-export de marchandises[257].

Dans les incitations à la délocalisation du patrimoine, la constitution de gouvernements à majorité sociale-démocrate en Allemagne ainsi que la grande instabilité politique qui y règne entre 1919 et 1923 se confondent avec la mise en place de systèmes fiscaux progressifs, qui sont considérés comme une expression directe du renforcement du mouvement ouvrier. Ce recoupement entre taxation et révolution est formulé par la Reichsbank, la banque centrale allemande, selon laquelle «[l]*a levée du secret bancaire a été réalisée sous la pression de la révolution, uniquement pour satisfaire une exigence issue de l'agitation politique de l'aile gauche des électeurs*»[258]. Mais une preuve tangible de ce que le contournement de l'impôt constitue un facteur déterminant de l'essor des activités *offshore* des banques suisses pour les clients allemands tient au fait qu'une partie des avoirs évadés est immédiatement replacée en marks sous pavillon helvétique dans le pays d'origine, de telle sorte que ni la force du CHF ni la sûreté politique de la Suisse n'influent sur ce type d'opération. En 1921, le consul allemand à Zurich décrit le fonctionnement du transit de «*sommes faramineuses* [ganz enorme Beiträge]» par la plaque tournante helvétique: «*C'est un fait connu que des gros montants de marks évadés en Suisse sont placés de manière à ce qu'ils soient investis sur les comptes des banques suisses auprès des banques allemandes. Ils se trouvent alors en Allemagne en nom étranger et jouissent par la protection de l'extraterritorialité d'une exemption fiscale.*»[259]

Indice du développement de ce *turntable business*, les intérêts helvétiques en Allemagne atteignent des sommes si élevées au sortir de la guerre qu'il paraît impossible d'attribuer la cause de cet essor uniquement à des placements d'origine suisse. En 1920, selon le DPF, qui relaie des estimations des milieux bancaires,

---

[256] BArch, R 901/28331, Rapport de Georg Plehn, consul général allemand à Zurich, transmis à l'Auswärtiges Amt, 8 février 1919.

[257] BArch, R 901/28332, Rapport du consul général allemand à Genève, transmis à l'Auswärtiges Amt, 5 juin 1919. Sur ce type de fraude, voir Léo Wulfsohn, Gabriel Wernlé, *L'évasion des capitaux allemands*, Paris: Société anonyme d'éditions, 1923.

[258] BArch, R 2501/6628, Rapport de l'Office de statistiques de la Reichsbank: «Die Folgen der Einführung der Verordnungen über die "Beseitigung des Bankgeheimnisses" und die Einführung des "Depotzwanges für Wertpapiere" und die Gründe, die für Aufhebung dieser Verordnungen sprechen» [1920].

[259] BArch, R 901/28334, Lettre de Joseph Rheinboldt, consul allemand à Zurich, au Reichsfinanzministerium, 8 mars 1921.

ceux-ci seraient de l'ordre de 4 à 6 milliards CHF[260], un montant qui avoisine près d'un dixième de la fortune nationale helvétique ou, plus remarquablement, l'équivalent de tous les placements extérieurs à long terme de la Grande-Bretagne en Europe avant la guerre[261]. Or, on sait que, dès 1918, le nombre de dépôts bancaires des non-résidents augmente vertigineusement en Allemagne. Selon les informations récoltées auprès des banques allemandes par le Comité McKenna – chargé dans le cadre de la mise en place du plan Dawes de stabilisation monétaire du Reich en 1924 d'évaluer la fortune expatriée – plus d'un million de comptes étaient possédés par des non-résidents auprès des huit plus grandes banques berlinoises entre 1918 et 1923, si bien que 35 à 36 % de leurs dépôts auraient été entre des mains étrangères entre 1919 et 1921[262]. Comme le cas suisse tend à l'indiquer, à côté de la participation internationale à la spéculation sur le mark, il est donc hautement probable que le recyclage des capitaux allemands dans leur pays d'origine *via* les centres *offshore* ait également contribué dans une proportion significative à ce phénomène[263]. Et, pour aller au bout du raisonnement, dans une certaine mesure tout du moins, le retrait massif en 1922 des fonds étrangers, accélérant l'emballement vers l'hyperinflation, correspondrait aussi à un arrêt, devant la dépréciation du mark, du rapatriement vers le Reich des capitaux germaniques précédemment exportés.

1.3 La défense extérieure de l'attractivité fiscale suisse dans l'immédiat après-guerre (1917-1923)

1.3.1 Le processus de décision dans la défense de la compétitivité fiscale suisse à la fin de la guerre

Si la mise en place de systèmes d'impôts directs progressifs en Europe favorise les affaires de gestion de fortune des banques suisses, à cause de sa fonction de plaque tournante, la place financière helvétique est toutefois aussi exposée à l'augmentation

260 AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 51, Proposition du DPF au Conseil fédéral, 5 mars 1920.

261 Max Fahrländer, « Die Bewegung des schweizerischen Volksvermögen 1913-1919 », *Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft,* 57, 1921, p. 9-32. La fortune suisse est estimée dans cette étude à 50,033 milliards CHF. Quant aux placements britanniques à long terme en Europe, ils sont évalués à 1,050 milliard $ en 1914. Woodruff, *op. cit.*, 1967, p. 154.

262 Carl-Ludwig Holtfrerich, « Internationale Verteilungs-folgen der Deutschen Inflation. 1918-1923 », *Kyklos*, 30/2, 1977, p. 274-284 ; Carl-Ludwig Holtfrerich, *The German Inflation 1914-1923. Causes and Effects in International Perspective*, New York : Walter de Gruyter, 1986, p. 279-300. C.-L. Holtfrerich attribue cependant essentiellement ce phénomène aux placements spéculatifs américains en Allemagne. À ce sujet, voir également Carl-Ludwig Holtfrerich, « Amerikanischer Kapitalexport und Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft 1919-1923 im Vergleich zu 1924-1929 », *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 64, 1977, p. 497-529.

263 Ce point de vue est partagé par Jean-Claude Debeir : Jean-Claude Debeir, « Comment [on Carl. L. Holtfrerich, « Domestic and Foreign Expectations and the Demand for Money during the German Inflation, 1920-1923 »] », in Charles P. Kindleberger, Jean-Pierre Laffargue (éd.), *Financial Crises. Theory, History, and Policy*, Cambridge & Paris : Cambridge University Press & Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1982, p. 133.

des charges fiscales à l'étranger pendant l'après-guerre. Les impôts perçus à la source touchent ses placements extérieurs, tandis que les nouvelles mesures d'identification des détenteurs de capitaux sont susceptibles de remettre en cause la garantie de confidentialité sur les affaires des clients des banques suisses. Pour préserver l'attractivité du paradis fiscal helvétique, les milieux financiers multiplient ainsi les démarches en direction des administrations étrangères entre 1917 et 1921 afin de détaxer leurs capitaux placés hors du territoire confédéral. À cette occasion, la sauvegarde de la compétitivité fiscale helvétique favorise une alliance très soudée au sein du patronat bancaire : les banquiers helvétiques réagissent de façon coordonnée autour de leur association faîtière, l'ASB, créée en 1912 et regroupant les représentants des principaux établissements bancaires de Suisse[264]. À partir de la fin de la guerre, la taxation internationale devient un des chevaux de bataille essentiels de l'association : entre 1919 et 1924, les trois quarts environ des PV de ses deux organes décisionnels principaux – le Comité et le Conseil – comportent à l'agenda des questions de fiscalité internationale[265].

Autre indice de l'importance capitale de la taxation internationale pour les banquiers suisses, l'augmentation des impôts à l'étranger a des répercussions organisationnelles au sein même de l'ASB. Pour renforcer la défense des intérêts financiers suisses à l'étranger, tout en gardant la mainmise sur ce dossier face aux pouvoirs publics, l'association met en place à cette époque une série de petits comités de défense qui sont orientés chacun sur les affaires concernant un pays ou une région spécifique et dont les sièges sont trustés par les dirigeants des grandes banques et les banquiers privés. À côté des problèmes d'expropriation en Russie soviétique, ou encore du non-règlement des intérêts de certaines dettes extérieures, plusieurs comités sont créés dans la foulée de la promulgation de nouvelles législations fiscales à l'étranger qui touchent le capital exporté depuis la Suisse[266]. Comme l'indique le programme des comités de défense, la très grande nervosité dont font preuve les milieux financiers à l'égard de la taxation à l'étranger s'inscrit dans les difficultés générales que rencontrent les banques helvétiques sur leurs placements internationaux après la guerre. Bien que le début des années 1920 représente pour la place financière

---

[264] Sébastien Guex, Malik Mazbouri, « De l'Association des représentants de la banque en Suisse (1912) à l'Association suisse des banquiers (1919). Genèse et fonctions de l'organisation faîtière du secteur bancaire suisse », in Danièle Fraboulet, Pierre Vernus (éd.), *Genèse des organisations patronales en Europe (19e-20e siècles)*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 205-225.

[265] AASB, PV du Comité et du Conseil de l'ASB, 1919-1924.

[266] Sur la création de ces comités, voir AASB, PV du Comité de l'ASB, 12 février 1919 et 1er avril 1919. Voir également Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 134-136. Les comités suivants sont constitués entre 1918 et 1920 : Balkans, Mexique, Autriche-Hongrie, Amérique du Sud, Russie, Allemagne et Italie. Le Comité Mexique existait cependant déjà sous une autre forme. En outre, un comité sur l'imposition américaine est institué en 1919. *VII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes über das Geschäftsjahr vom 1. Juli 1918 bis zum 30. Juni 1919*, Basel : Frobenius, 1919, p. 127-141 ; *VIII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes, op. cit.*, 1920, p. 44-45 et 126-136. Sur les débats contemporains au sujet de la constitution d'un organe de défense des intérêts privés à l'étranger, voir Emil Walder, *Die schweizerischen Kapital-Interessen im In- und Auslande und ihr Schutz*, St Gallen : Fehr, 1918.

suisse une période d'affirmation sur le marché de la gestion de fortune transfrontalière, les banques suisses doivent parallèlement éponger des pertes considérables sur leurs importants engagements à l'étranger[267]. Le prix payé par les investisseurs helvétiques en raison uniquement de la dépréciation des changes étrangers durant la période 1914-1923 est estimé rétrospectivement par l'ASB à un montant allant de 2,5 à 3 milliards CHF[268]. Les nouveaux impôts en Europe engendrent dans ce cadre un surcoût supplémentaire qui amoindrit des profits internationaux déjà rongés par la dévaluation des devises et par les cessations de paiements.

Pour la défense internationale de l'attrait du refuge fiscal suisse, les intérêts privés s'appuient constamment sur la sphère étatique. Le DFFD et le DPF, dirigés dès le début de l'année 1920 par les deux catholiques-conservateurs J.-M. Musy[269] et G. Motta[270], assistent les milieux financiers dans leurs stratégies d'obstruction à l'imposition étrangère. C'est donc principalement l'aile entrepreneuriale des conservateurs qui contribue à élaborer et à conduire, au niveau gouvernemental, la politique de défense du paradis fiscal suisse. Cet objectif extérieur est cohérent avec la signification au niveau économique de l'élection en 1919 de J.-M. Musy au Conseil fédéral, qui porte pour la première fois le nombre des catholiques-conservateurs au gouvernement suisse à deux, aux côtés de cinq radicaux. En hissant au gouvernement un membre de l'aile dure des catholiques-conservateurs, viscéralement antisocialiste, proche du capital bancaire et opposé à l'institution de l'impôt fédéral direct durant la guerre, la droite suisse marque sa volonté de rétablir l'équilibre budgétaire sans accéder aux projets de la gauche de taxer la fortune pour payer le coût entraîné par la période de guerre[271]. Le nouveau conseiller fédéral mène, au début des années 1920,

---

[267] Sur les difficultés des banques suisses à la sortie de la guerre, voir Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012, p. 485.

[268] ASDN, « Memorandum on Balance of Payments and Foreign Trade Balances 1911-1925 », vol. 1, 1926, p. 101. Il est possible que ce chiffre soit exagéré par les milieux bancaires suisses dans le but de minimiser les gains qu'ils ont retirés de la dévaluation des monnaies européennes et de la fuite des capitaux qui en a résulté.

[269] *Jean-Marie Musy (10 avril 1876-19 avril 1952)* : conseiller fédéral fribourgeois catholique-conservateur en charge du DFFD (1920-1934). Études : études de droit, doctorat (1904), brevet d'avocat (1906). Affaires : avocat à Bulle (1906-1911), directeur du Crédit gruyérien (1911-1912), puis membre du conseil d'administration (1912-1919 et 1936-1952), président du conseil d'administration de la Banque de l'État de Fribourg (1912-), membre en 1912 des conseils de surveillance de la Banque cantonale fribourgeoise et de la Caisse hypothécaire du canton de Fribourg, membre du Conseil de banque de la BNS (1913-1919) ; membre du conseil d'administration de la Rentenanstalt (1917-1919 et 1934-), membre du conseil d'administration de la Genevoise après sa démission du Conseil fédéral. Politique : membre du Grand Conseil fribourgeois (1911-1919), conseiller d'État en charge des Finances (1912-1919), conseiller national (1914-1919), conseiller fédéral en charge du DFFD (1920-1934), conseiller national (1935-1939).

[270] *Giuseppe Motta (29 décembre 1871-23 janvier 1940)* : conseiller fédéral tessinois catholique-conservateur en charge du DPF (1920-1940). Études : études de droit, doctorat (1893), brevet d'avocat. Affaires : avocat et notaire à Airolo (1895-), conseiller juridique des Officine del Gottardo, proches de Brown Boveri, et des Granitwerke avant son élection au Conseil fédéral. Politique : membre du Grand Conseil tessinois (1895-1911), conseiller national (1899-1911), conseiller fédéral en charge du DFFD (1912-1920), puis en charge du DPF (1920-1940).

[271] Sur le sens de l'élection de J.-M. Musy, voir Daniel Sebastiani, « "De toute façon, l'heure de Fribourg a sonné." L'élection du premier conseiller fédéral fribourgeois (1919) », *Annales fribourgeoises*, 63,

une politique déflationniste destinée à raccrocher le franc à sa parité or et à retourner au laisser-faire économique d'avant-guerre au travers de mesures drastiques d'austérité, combinées à une aggravation de la taxation indirecte – un programme en symbiose donc avec la défense extérieure du paradis fiscal suisse dont l'attractivité consolide la confiance en la monnaie helvétique[272].

La protection vigoureuse des intérêts bancaires vis-à-vis des impôts étrangers est en outre favorisée par le processus d'élaboration interne des décisions. La proximité très forte entre l'ASB et l'administration fédérale, dont les représentants sont intégrés au sein des nouveaux comités de défense, et une restriction des discussions à une poignée d'acteurs ôtent la possibilité à toute voix discordante d'interférer dans les choix stratégiques. Le confinement des débats intérieurs est poussé jusqu'à exclure dans une très large mesure le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) et le Département fédéral de justice et police (DFJP), bien que la fiscalité internationale puisse entrer dans leur champ de compétence. Certes, ce mécanisme décisionnel n'est pas spécifique à la taxation internationale. À un degré très élevé de généralité, l'influence des milieux économiques et la concentration du pouvoir dans les affaires extérieures doivent être interprétées comme les expressions à la fois de la forte cohésion sociologique entre le patronat et les hauts fonctionnaires et de la faiblesse de l'État fédéral, auquel les associations faîtières se substituent dans de multiples dossiers[273]. Toujours de façon très abstraite, ces phénomènes résultent également de la visée étroite de la politique internationale de la Suisse qui, consécutivement à l'asymétrie entre l'extraversion du capitalisme helvétique et le retrait relatif de la Confédération vis-à-vis des grandes questions de politique internationale, se résume le plus souvent à la défense de l'expansion économique helvétique[274].

À un niveau plus restreint, ce mode de fonctionnement de la politique extérieure, qui est déjà institué au XIXe siècle, mais qui se consolide durant la Première Guerre mondiale, est aussi la marque de ce que les contemporains suisses ont nommé la *Verwirtschaftlichung der Politik* («économisation du politique») après 1914[275]. Durant

---

1998-1999, p. 23-39; Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 187-192. Sur la signification de cette élection au niveau financier, Guex, *op. cit.*, 1993, p. 421-423. Sur les liens de J.-M. Musy avec la finance helvétique avant son élection, Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 133-136. Sur l'antisocialisme de J.-M. Musy, voir également Hans Ulrich Jost, *Les avant-gardes réactionnaires. La naissance de la nouvelle droite en Suisse, 1890-1914*, Lausanne: Éditions d'En bas, 1992, p. 40 et 155-156.

272 Sur la politique financière et monétaire de J.-M. Musy au début des années 1920, voir Chantal Kaiser, *Bundesrat Jean-Marie Musy, 1919-1934*, Freiburg: Universitätsverlag, 1999, p. 100-118; Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 197-218. Spécialement sur le volet monétaire, voir Guex, art. cit., 1993, p. 53-76. Pour l'augmentation des impôts de consommation, Humair, art. cit., 2008, p. 157-176.

273 Gruner, art. cit., 1956, p. 315-368; Mach, art. cit., 2006, p. 374-378.

274 Jost, art. cit., 1999, p. 7-18.

275 Voir par exemple Emil Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1928. Sur le rôle des associations patronales dans la politique extérieure suisse, voir Jean-Claude Favez, «Mozart, la broderie et les finances fédérales», in Altermatt, Garamvölgyi (éd.), *op. cit.*, 1980, p. 331-332; Thomas Gees, Andreas Kellerhals-Mäder, Daniela Meier, *Die Verwaltung der*

les années de conflit, l'éviction du Parlement sous le régime des pleins pouvoirs attribués au gouvernement et l'importance capitale que prennent les négociations économiques pour le pays poussent le Conseil fédéral à conférer un rôle prépondérant au sein de la diplomatie aux grands patrons helvétiques[276]. Avec la faiblesse du mouvement ouvrier helvétique et l'hégémonie de la droite au gouvernement, les associations économiques parviennent, par la suite, à conserver cette fonction pivot durant l'entre-deux-guerres. Le cas des comités de défense de l'ASB, qui reçoivent à partir de 1919 un subventionnement annuel de 20 000 CHF de la part de la BNS[277], est à ce titre un exemple autant de l'intégration entre les secteurs privés et publics que de l'emprise des intérêts bancaires dans le domaine de la protection des capitaux exportés.

Mais, au sujet spécifiquement de la fiscalité internationale, deux facteurs institutionnels favorisent encore le choix d'une politique orientée vers la défense des intérêts des milieux financiers. Premier facteur, au sein du DPF, un rôle important est dévolu dans la gestion des dossiers fiscaux au Bureau du Contentieux de la DAE. Créé en 1918, dans le but de protéger les intérêts suisses des dommages causés par la guerre, le Contentieux, dont le rôle durant la Seconde Guerre mondiale est mieux connu sous le nom de Section du contentieux et des intérêts privés à l'étranger (SCIPE), est dirigé tout d'abord par Otto Pinösch, un docteur en droit[278]. Dès 1920, par la volonté du PRD et de l'ASB[279], le Bureau est pérennisé sous la direction, jusqu'en 1924, de Georges Sauser-Hall, un ancien professeur de droit à l'Université de Neuchâtel[280]. Pour les affaires courantes, le Bureau devient la courroie de transmission entre, d'un côté, les réclamations des milieux économiques sur des problèmes administratifs et juridiques qu'ils rencontrent dans les relations avec l'étranger et, de l'autre, les instances supérieures du DPF ainsi que les consulats et les légations. Le fait que les questions de taxation internationale soient traitées par le même acteur institutionnel et selon le même mode opérationnel que les

---

schweizerischen Aussenpolitik 1914-1978. Bundesrat und Bundesverwaltung : Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik, Zürich : Chronos, 2002, p. 39-40. Sur le renforcement de leur influence dans les années 1920, voir Hug, art. cit., 1998, p. 209-211.

[276] Sur les négociations économiques durant la guerre et le rôle central des milieux d'affaires, voir Mazbouri, art. cit., 1999, p. 87-89 ; Pierre Luciri, *Le prix de la neutralité : la diplomatie secrète de la Suisse en 1914-1915 avec des documents d'archives inédits*, Genève : Institut universitaire des hautes études internationales, 1976, en particulier p. 285-288 sur l'inféodation du gouvernement aux intérêts économiques.

[277] Sur ces financements, voir ABNS, PV du Comité de Banque, 25 février 1921. Voir également Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 135.

[278] « Xe rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de l'arrêté fédéral du 3 août 1914 », 24 mai 1918, in *Feuille fédérale*, vol. 3, 1918, p. 75. Sur la SCIPE, voir Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 158-170.

[279] Pius Betschart, « Kapitalschutz und schweizerische Aussenpolitik. Die diplomatische Anerkennung des revolutionären Mexiko », *Études et sources*, 10, 1984, p. 67.

[280] Sur G. Sauser-Hall, qui est par ailleurs le frère du célèbre écrivain Blaise Cendrars, voir Eric Flury Dasen, « Georges Sauser-Hall », in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch]. Dans cet article, il est écrit faussement que G. Sauser-Hall est le chef du Bureau depuis 1915, alors qu'il appartient, avant sa nomination à la tête du Contentieux en août 1920 par le Conseil fédéral, à la Division des affaires intérieures du DPF. « Extrait des délibérations du Conseil fédéral », 20 août 1920, in *Feuille fédérale*, vol. 4, 1920, p. 127.

nationalisations forcées ou les actions illégales à l'encontre des Suisses de l'étranger favorise la subordination de la Confédération aux intérêts des milieux financiers sur les dossiers fiscaux. Aussi bien sous la gestion d'O. Pinösch que sous celle de G. Sauser-Hall, les charges fiscales qui frappent les placements extérieurs helvétiques après la Grande Guerre sont invariablement apparentées à des litiges juridiques dont il s'agit de tirer le meilleur parti pour les investisseurs suisses. Aucune marge de manœuvre n'est laissée dans ce cadre pour une politique de coopération fiscale ou pour une simple reconnaissance de la nécessité pour les ex-États belligérants d'accroître les rentrées d'impôt.

Aussi, au DPF, tout comme à l'ASB – où il existe une semblable superposition au sein des comités de défense entre le traitement de dossiers touchant par exemple à l'expropriation et les dossiers fiscaux – perçoit-on une tendance à considérer toute nouvelle législation fiscale comme *a priori* illégitime, ce qui justifie leur dénonciation systématique de la part des hauts fonctionnaires suisses. Il est révélateur à cet égard que le DPF appuie le contournement illicite des impôts étrangers par les entreprises helvétiques. Devant la soumission des banques suisses à l'impôt français sur les valeurs mobilières après la guerre, tout en reconnaissant qu'«*il ne semble pas que l'on puisse reprocher au fisc français une interprétation abusive de la loi*», le DPF s'empresse d'ajouter qu'«*il va de soi que, si nous pouvions trouver un expédient pour soustraire des entreprises suisses à une charge fiscale étrangère,* […] *notre droit d'en faire usage subsisterait tout entier.*»[281] Le Département n'hésite pas en outre à conseiller aux multinationales helvétiques de prendre des mesures préventives afin de se soustraire à l'extension future de l'assiette d'imposition à l'étranger. En 1918, à l'Union des exportateurs suisses de broderies, qui est alarmée par la rigueur des pratiques fiscales en Grande-Bretagne, le DPF enjoint de trouver «*des moyens de réduire autant que possible la surface offerte à la prise du fisc anglais*»[282].

Deuxième facteur institutionnel favorable aux intérêts financiers, l'AFC – l'alter ego du Contentieux sur la fiscalité internationale au DFFD – ne fait pas contrepoids face au bloc composé des Affaires étrangères et des milieux financiers en raison de la structure du système fiscal helvétique. La conservation en Suisse d'une détaxation presque intégrale des capitaux importés après la guerre pousse l'administration à ne pas entraver les démarches entreprises par les milieux économiques suisses dans le but d'obtenir à l'étranger des réductions d'impôts sur leurs investissements: en cas de réussite des actions, aucune diminution de la substance fiscale n'est en effet occasionnée par la garantie de la réciprocité aux autres pays. De plus, en raison du fédéralisme fiscal, l'AFC représente un organe étique d'une centaine de fonctionnaires, qui sont chargés uniquement de superviser à titre provisoire la perception par les

[281] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre du DPF, rédigée par P. Bonna, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 28 avril 1922.
[282] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre du DPF, non signée, à l'Union des exportateurs suisses de broderies, 1er juillet 1918.

cantons des nouveaux impôts fédéraux directs[283]. L'administration centrale en est d'autant moins encline à développer une politique autonome de lutte contre la fraude fiscale qui l'inciterait à s'allier avec les services des contributions des autres pays pour favoriser la perception des impôts sur les capitaux exportés. L'orientation libérale de l'AFC est aussi démontrée par le fait qu'à la sortie de la guerre celle-ci déplore elle-même la lourdeur des charges fiscales sur la fortune en Suisse, en dépit de leur légèreté en comparaison internationale, et qu'elle est favorable à leur réduction[284].

À cela s'ajoute peut-être encore un dernier élément. L'intervenant principal de l'AFC dans les discussions de fiscalité internationale, son directeur H. Blau, a une propension bien plus grande que celle des chefs des autres administrations fiscales européennes à se ranger sur la position de son supérieur, en l'occurrence J.-M. Musy[285]. Même s'il est très difficile de prouver l'existence de tels phénomènes sociologiques au travers d'archives institutionnelles, il n'est pas dénué de pertinence d'interroger l'influence des origines sociales et du parcours professionnel sur cette docilité. Contrairement à G. Sauser-Hall, qui a déjà obtenu un grade de professeur avant sa nomination au Contentieux, H. Blau représente la figure d'un fonctionnaire classique qui a accédé à un poste à responsabilité à la suite d'une longue carrière à la Confédération : il ne possède, comme son père, qu'une formation d'employé des postes et il est entré dès l'âge de seize ans dans l'administration fédérale[286]. À quel point cet horizon limité, associé à la satisfaction du parvenu dont les origines sont trahies dans les archives par une plume mal assurée, contribue-t-il à faire du directeur de l'AFC un coopérateur facile plutôt qu'un contradicteur en face des juristes du DPF auréolés de leur doctorat et de l'autoritaire J.-M. Musy ? La subordination de H. Blau à ce dernier est, en tout cas, un fait bien connu dans les rangs socialistes suisses au début des années 1920[287].

Concrètement, l'ASB, les hauts fonctionnaires et le Conseil fédéral entreprennent trois types de démarches pour protéger l'attractivité fiscale de la plaque tournante suisse au sortir de la guerre. Tout d'abord, d'une façon récurrente, les dirigeants helvétiques ont recours aux entrées de pouvoir à l'étranger dont bénéficie le réseau diplomatique suisse pour mener des actions de *lobbying* auprès des hommes politiques ou d'affaires influents (1.3.2). Ensuite, l'ASB et la Confédération instituent une autorégulation de l'évasion fiscale afin de marquer les limites jusqu'auxquelles les établissements suisses

---

[283] Entre 1920 et 1929, l'AFC compte en moyenne 113 fonctionnaires. Eidgenössische Steuerverwaltung, *50. Jahre Eidg. Steuerverwaltung*, Bern : Eidgenössische Steuerverwaltung, 1966, p. 18.

[284] Administration fédérale des contributions, *Les impôts sur le revenu et le capital dans les principales communes de la Suisse en 1919*, Berne, 1920, p. 16.

[285] *Hans Blau (23 juillet 1869-11 août 1939)* : directeur de l'AFC (1915-1938). Études : gymnase, formation d'employé des postes. Administration : secrétaire de la direction générale de l'Administration fédérale des postes (1897), adjoint du Bureau fédéral des finances (1908), directeur de l'AFC (1915-1938), membre du Comité fiscal de la SDN (1923-1939).

[286] Therese Steffen Gerber, « Blau, Hans », in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch]. Sur H. Blau, voir également Albert Bruckner (éd.), *Nouvelle biographie suisse*, Basel : Buchdruckerei zum Basler Berichthaus, 1938, p. 5, ainsi que son dossier personnel aux AFB : E 6300 B, 1985/123, vol. 5.

[287] ACV, S/172/109, *La Sentinelle*, 11 novembre 1922.

peuvent combattre ou contourner les contrôles d'impôt étrangers sans exposer la place financière suisse à des représailles (1.3.3). Enfin, le gouvernement, de façon plus autonome vis-à-vis des banquiers, s'attelle à écarter les premiers essais d'institution d'une coopération interétatique pour lutter contre l'évasion fiscale (1.3.4). Bien que ces trois actions soient menées simultanément, en raison de la très grande complexité des débats, elles sont analysées l'une après l'autre ci-dessous. Il faut donc bien garder en tête que ces démarches constituent diverses expressions d'une seule politique.

Avant d'en débuter l'étude, ajoutons rapidement encore que l'analyse de ces actions a été négligée dans les travaux historiques. La recherche la plus intéressante au sujet de la défense des intérêts financiers après la Première Guerre mondiale est peut-être celle de Pius Betschart sur la politique suisse au Mexique après la révolution entre 1919 et 1926[288]. Même si P. Betschart ne traite pas à proprement parler de démarches fiscales, il met en évidence, au sujet du non-règlement des intérêts des dettes extérieures mexicaines, des phénomènes d'intégration entre les milieux bancaires et le DPF similaires à ceux qui sont à l'œuvre en matière de taxation internationale. Ceci confirme l'idée qu'il existe en quelque sorte une confusion volontaire au sein des cercles dirigeants suisses entre expropriation et imposition. Quant aux initiatives fiscales, on en trouve uniquement une très courte mention dans la thèse de M. Perrenoud, qui relève les contacts entre diplomates et banquiers à cette occasion[289]. L'interprétation doit cependant aller plus loin : c'est dans le contexte de la défense extérieure des capitaux suisses pendant l'immédiat après-guerre et des liens intenses qui s'y nouent entre l'administration fédérale et le monde financier que vont se dessiner les premiers contours de la politique d'évasion fiscale suisse, ce qui influencera fortement sa conduite durant la suite de l'entre-deux-guerres. L'obstruction à l'imposition par les milieux bancaires helvétiques – qui se déploie en parallèle à l'accueil en masse de fonds étrangers en Suisse – représente par ailleurs un volet méconnu de l'histoire financière européenne. Toutes proportions gardées, ces actions participent à la mise en échec par les détenteurs de capitaux des prélèvements progressifs après la guerre, un insuccès qui, en entravant le retour à l'équilibre des budgets étatiques, accélère l'emballement inflationniste du début des années 1920.

1.3.2 Le capital avant les citoyens : diplomates et banquiers suisses face aux impôts sur la fortune allemand, autrichien et italien

Au sortir de la guerre, les milieux financiers suisses émettent de très grandes inquiétudes face aux programmes fiscaux des pays limitrophes[290]. La détermination de l'assiette des prélèvements sur les capitaux fait en effet l'objet de révisions

288 Betschart, art. cit., 1984.
289 Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 129-130.
290 *VII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes*, *op. cit.*, 1919, p. 24-38.

incessantes au cours de leur élaboration, et une incertitude est maintenue sur la détaxation des placements des investisseurs étrangers. Cette indécision exprime le dilemme qui se présente à tous les gouvernements belligérants entre l'attraction des capitaux et une augmentation des recettes publiques. Alors que les dettes étatiques alimentent l'inflation et la dépréciation monétaire, il est tentant, d'un côté, de reporter une partie de la charge fiscale sur les capitaux étrangers, ce qui permet d'alléger le coût du retour à l'équilibre budgétaire supporté par les investisseurs nationaux. Une taxation à la source de tous les placements, indépendamment de leurs origines, représente de plus une condition *sine qua non* au bon fonctionnement des impôts sur la fortune, puisque, comme on l'a déjà fait remarquer, il est relativement aisé de faire transiter les capitaux par une place financière étrangère pour en travestir la provenance. Mais, d'un autre côté, dans l'optique d'une stabilisation du change, il est également tentant d'accorder des dégrèvements fiscaux afin d'attirer les avoirs étrangers ou d'inciter au rapatriement dans le pays d'origine des capitaux précédemment exportés. Ce dilemme est tranché dans tous les pays belligérants par un compromis plus ou moins favorable à la finance internationale en fonction des rapports de force politique internes et de la dépendance des différentes économies à l'égard des capitaux étrangers. Après plusieurs revirements, dans aucun pays les avoirs étrangers ne subissent les charges très lourdes des impôts extraordinaires sur la fortune. Les revenus de ces placements sont seulement passibles des impôts sur les coupons, et des mesures d'identification des capitaux appartenant à des résidents qui transitent *via* un centre financier sont introduites dans les législations fiscales.

Les impôts allemand et autrichien sur le capital

Entre 1918 et 1921, cependant, la partie n'est pas jouée, et une certaine fébrilité est perceptible au sein des cercles dirigeants helvétiques face à l'institution de prélèvements sur la fortune en Allemagne, en Autriche et en Italie, qui représentent des destinations privilégiées des investissements helvétiques. Dans le premier cas, à la sortie de la guerre, des rumeurs au sujet d'une possible confiscation du capital étranger sur le territoire allemand parviennent en effet au gouvernement suisse[291]. En raison des intérêts gigantesques qui sont en jeu du côté suisse, le DPF envisage en réaction, au début de l'année 1919, une action commune avec les puissances de l'Entente pour contrer ces velléités[292]. Mais les réponses qu'obtiennent les légations lors d'un sondage à ce sujet ne témoignent pas d'une volonté des pays alliés d'engager des pourparlers. À Bruxelles, le gouvernement belge annonce par exemple qu'en cas

[291] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Lettre de la Légation néerlandaise à Berne à Felix Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 18 décembre 1918.
[292] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre d'Alphonse Dunant, ministre de Suisse à Paris, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 26 mars 1919.

de prélèvement sur la fortune nationale en Allemagne il agira «*par représailles sur les biens ennemis très considérables, déposés en Belgique*»[293].

Entre la riposte et la passivité, le règlement de paix imposé à l'Allemagne qui s'élabore à Paris ouvre une troisième voie bien plus commode pour l'Entente. Le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919, contient à l'article 297 une clause d'exemption des avoirs alliés vis-à-vis des mesures instituées par le Reich pour payer la guerre, dont le futur impôt sur le capital fait partie. Le camp des vainqueurs s'octroie dans ce cadre le privilège de rendre l'État allemand responsable des dommages de guerre, et donc d'exiger leur réparation financière, tout comme de restreindre une partie de ses capacités de paiement[294]. La Suisse ne bénéficiant pas des clauses dictées par les Alliés, le DPF tente durant la première moitié de l'année 1919 de riposter à l'aide d'une deuxième arme: la constitution d'un arsenal juridique contre le futur impôt allemand. Il s'agit, pour ce faire, d'établir que la taxe sur la fortune n'est pas une simple imposition, mais qu'elle s'apparente plutôt à une confiscation de guerre à laquelle les Suisses en tant que citoyens d'un pays neutre ne devraient pas être astreints, même s'ils sont domiciliés en Allemagne. Néanmoins, le débat d'experts est stérile. Si le professeur de droit Fritz Fleiner de Zurich se montre favorable à cette interprétation[295], son éminent homologue de Berne Walther Burckhardt et l'AFC sont plus circonspects sur la distinction boiteuse entre confiscation et imposition[296]. Cela n'empêche pas la diplomatie suisse de s'activer auprès de l'Auswärtiges Amt pour tenter d'obtenir une détaxation des citoyens helvétiques avant le passage de la législation[297].

Finalement, en juillet, un projet de *Reichsnotopfer* – littéralement «sacrifice de crise du Reich» – est voté par le Parlement dans le cadre de la réforme fiscale du ministre des Finances Matthias Erzberger, issu de l'aile gauche du Zentrum[298]. Alors que le capital allemand des non-résidents étrangers y échappe, préservant les immenses

[293] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre de Frédéric Barbey, chargé d'affaires à la Légation suisse à Bruxelles, à O. Pinösch, chef du Bureau du Contentieux, 23 avril 1919. Voir également Lettre de Gaston Carlin, ministre de Suisse à Londres, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 23 avril 1919.

[294] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Lettre du Bureau du Contentieux à Philippe Mercier, ministre de Suisse à Berlin, 27 juin 1919. Sur les clauses financières du Traité de Versailles, voir Bruce Kent, *The Spoils of the War. The Politics, Economics, and Diplomacy of Reparations. 1918-1932*, Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 66-82.

[295] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, «Rechtsgutachten betreffend Besteuerung der Schweizer in Deutschland im Auftrage von Schweizern in Frankfurt a.M.», établi par F. Fleiner, professeur de droit, 21 mai 1919.

[296] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Lettre de W. Burckhardt, professeur de droit, au Bureau du Contentieux, 16 janvier 1919; Lettre de Johann Ruof, vice-directeur de l'AFC, au Bureau du Contentieux, 28 avril 1919.

[297] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre du ministre de Suisse à Berlin, signée Karl Egger, conseiller à la Légation suisse à Berlin, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 20 mars 1919; Note de la Légation suisse à Berlin à l'Auswärtiges Amt, 3 juillet 1919.

[298] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Rapport de K. Egger, conseiller à la Légation suisse à Berlin, «Das Steuerprogramm des Reichsfinanzministers Erzberger vor der deutschen Nationalversammlung», transmis à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 décembre 1919.

placements des sociétés suisses en Allemagne, tous les domiciliés, indépendamment de leur nationalité, sont soumis à une taxation sur l'ensemble de leur fortune. Dans sa séance du 24 octobre, le Conseil fédéral décide de cesser en conséquence les protestations à l'égard du *Reichsnotopfer,* sous prétexte que la ponction unique sur la fortune a été transformée en un prélèvement en trente annuités. Pour le gouvernement suisse, ce changement lui conférerait le statut d'un impôt classique et lui ôterait de cette façon son caractère confiscatoire[299]. Plutôt que cet argumentaire quelque peu spécieux, qui ne sera pas respecté dans le cas italien, la détaxation du capital allemand détenu par des résidents suisses explique bien plus certainement ce repli rapide du Conseil fédéral. En outre, le fait que les citoyens allemands soient eux-mêmes soumis à l'impôt fédéral de guerre offre très peu de marge de manœuvre diplomatique du côté helvétique pour s'opposer au *Reichsnotopfer*[300].

Si le gouvernement entend préserver intact son pouvoir de négociation auprès du Reich au détriment des intérêts des expatriés suisses, c'est sans compter sur les parlementaires des partis de droite dont la dénonciation de la passivité du Conseil fédéral est alimentée probablement autant par l'importance des intérêts économiques de la colonie helvétique en Allemagne que par l'opportunité de jouer sur la corde patriotique au lendemain de la guerre. Trois jours après la décision du Conseil fédéral, le conseiller national libéral genevois Albert-Edouard Maunoir s'offusque littéralement dans la *Gazette de Lausanne* de la satisfaction affichée par le DPF au sujet de la transformation de l'impôt sur le capital allemand: «[L]*e Département veut y voir une satisfaction partielle donnée à nos compatriotes. Je trouve qu'il n'est pas difficile, notre Département!!!*»[301] Les réactions de ce type provoquent en novembre une interpellation au gouvernement à la Chambre basse par son collègue de parti, le Neuchâtelois Eugène Bonhôte, «*sur les démarches qu'il a faites et qu'il compte faire pour protéger efficacement les Suisses habitant l'Allemagne contre les mesures fiscales constituant une confiscation déguisée de leurs biens*»[302]. Face à la mobilisation des parlementaires et à la campagne de presse qui se poursuit notamment dans les *Basler Nachrichten*, à l'encontre de la passivité du DPF, la diplomatie helvétique modifie quelque peu sa politique: la Confédération tente de se tirer d'affaires par une solution de compromis en obtenant uniquement que les valeurs en CHF des citoyens helvétiques expatriés en Allemagne soient taxées sur la base du cours du mark d'avant-guerre[303]. Cependant, le ministre suisse à Berlin, A. von Planta – qui voit dans les critiques des médias helvétiques «*un vrai danger*»

---

[299] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Vermögensabgabe in Deutschland», 24 octobre 1919.

[300] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre d'Alfred von Planta, ministre de Suisse à Berlin, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 12 décembre 1919.

[301] *Gazette de Lausanne*, «Les biens des Suisses en Allemagne», 26 octobre 1919.

[302] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre de la Chancellerie fédérale au DPF, 14 novembre 1919.

[303] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Note de la Légation suisse à Berlin à l'Auswärtiges Amt, 8 avril 1920.

pour la politique helvétique auprès du Reich[304] –, s'essouffle rapidement devant l'insuccès des démarches[305]. Dans le courant de l'année 1921, un consensus semble progressivement se dessiner au DPF pour accepter la taxation sur le capital allemand comme un impôt classique qui peut être prélevé sur tous les domiciliés[306], avant qu'en 1922 et en 1923, la désagrégation du système fiscal allemand d'après-guerre pendant l'hyperinflation n'achève de liquider cette question[307].

La même évolution se produit en Autriche : les craintes d'une taxation de l'ensemble du capital autrichien en mains étrangères se dissipent rapidement et laissent la place à des interventions timides et infructueuses pour exempter les citoyens suisses vivant en Autriche. Alors que l'incertitude persiste sur les modalités de l'imposition des capitaux, le 18 février 1919, à Vienne, se tient une conférence des Neutres pour coordonner leurs actions[308]. Les diplomates suisses se placent à cette occasion à la proue de la défense des intérêts des investissements étrangers en Autriche. Comme l'explique C. Bourcart, le ministre de Suisse à Vienne, après une entrevue avec Karl Renner, le chancelier autrichien social-démocrate, en octobre 1919, «*dans toutes ces discussions et réclamations financières et économiques, la Suisse s'est toujours positionnée comme le champion en première ligne ; c'est d'ailleurs aussi tout naturel, puisque la Suisse est bien la plus intéressée parmi les Neutres*»[309].

Pour défendre leurs intérêts, les dirigeants suisses disposent effectivement de solides arguments à faire valoir dans la petite Autriche démembrée par les traités de paix et en proie à une crise financière cinglante. L'abondance de capitaux sur le marché suisse – due pour une grande part à l'afflux d'avoirs étrangers – augmente le pouvoir de négociation helvétique. La diplomatie suisse dispose par cette entremise d'une arme financière vis-à-vis d'un pays dont le marché des capitaux est asséché en raison précisément des fuites d'avoirs. L'avantage paradoxal dont bénéficie la finance helvétique est mis en évidence lors de la rencontre en octobre 1919 entre K. Renner et C. Bourcart : bien que le chancelier autrichien évoque à cette occasion l'importance

---

[304] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre d'A. von Planta, ministre de Suisse à Berlin, à Paul Dinichert, chef de la DAE, 1er juin 1920.

[305] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre d'A. von Planta, ministre de Suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 29 juin 1920.

[306] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Lettre du DPF, non signée, à A. von Planta, ministre de Suisse à Berlin, 14 octobre 1921 ; Lettre du Bureau du Contentieux à A. von Planta, ministre de Suisse à Berlin, 31 octobre 1921.

[307] En 1922, le *Reichsnotopfer* est remplacé par une taxe permanente sur la fortune, au taux maximal de 10 pour mille, ainsi que par un emprunt forcé. Ces deux ponctions seront elles-mêmes supprimées à la fin de l'année 1923. Au cours des différentes réformes financières entreprises lors de la stabilisation monétaire allemande, le taux maximal de la taxe annuelle sur la fortune sera encore divisé par deux, n'atteignant plus que 5 pour mille. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 97, 1925, p. 789-792.

[308] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 5, Lettre de Charles Bourcart, ministre de Suisse à Vienne, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 20 février 1919.

[309] Lettre de C. Bourcart, ministre de Suisse à Vienne, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 25 octobre 1919, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 7, tome 2, Berne : Benteli, 1984, p. 287. Les créances suisses dans l'ancien Empire austro-hongrois s'élèveraient à 1,5 milliard de couronnes en 1919. Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 72.

des capitaux autrichiens réfugiés en Suisse, C. Bourcart obtient confidentiellement de la part de K. Renner qu'il envisage que l'impôt sur le capital ne s'applique pas aux étrangers, après que le diplomate suisse lui a rappelé le concours futur de la finance helvétique à différents prêts à l'État autrichien[310]. Cette démarche diplomatique n'a toutefois pas de grandes conséquences. À la suite du départ de K. Renner du gouvernement, l'impôt autrichien, comme le *Reichsnotopfer* allemand, prend la forme classique d'une taxe personnelle sur la fortune, les citoyens étrangers y étant astreints en tant que domiciliés[311]. À l'image de la situation en Allemagne, ceci a rendu «*illusoire*», selon J.-M. Musy, une réclamation juridique à son encontre[312].

La taxation des placements suisses en Italie

À l'opposé de ces épisodes allemand et autrichien, où l'on dénote une réticence à engager des pressions intensives de la part des cercles dirigeants suisses, les milieux économiques et les diplomates s'affairent beaucoup plus activement entre 1919 et 1921 à contrer la taxation des avoirs helvétiques en Italie. Deux raisons poussent à une intervention vigoureuse dans la Péninsule. Premièrement, depuis la fin du XIXe siècle, les relations financières avec le voisin transalpin non seulement sont très denses, mais se caractérisent bien plus que dans les deux précédents pays par un rapport de dépendance à l'égard des investissements helvétiques de la part d'un grand pays en manque constant de capitaux[313]. À la sortie de la guerre, le ministre de Suisse à Rome, Georges Wagnière, ne cesse à ce titre de souligner les sommes «*considérables*»[314] exportées en Italie, sans que l'on dispose de chiffres précis à ce sujet. Une image de l'ampleur de la présence du capital suisse peut toutefois être donnée au travers des estimations que les milieux bancaires et les hauts fonctionnaires helvétiques, ainsi que les cercles dirigeants italiens, fournissent durant la deuxième moitié des années 1930, soit un montant compris entre 400 millions et 1,1 milliard CHF de placements suisses en Italie. Ce chiffre – d'autant plus conséquent qu'il date d'une période durant laquelle les investissements suisses ont reculé à cause de la Grande Dépression – ne reflète pas l'ensemble des valeurs italiennes détenues par des investisseurs helvétiques[315]. Les Suisses possèdent également plusieurs centaines de millions de biens fonciers en Italie, liés entre autres aux multiples filiales que les

---

310 Sur ces prêts qui sont effectivement accordés dès 1920, *Ibid.*, p. 72-73.

311 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 6, Lettre du DPF, rédigée par Hans Frölicher, au DFFD, à la BNS et au Comité Autriche-Hongrie de l'ASB, 27 septembre 1920.

312 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 6, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à la DAE, 30 juin 1920.

313 Gerardi, *op. cit.*, 2007, p. 90-104; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 78-82.

314 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à Francesco Tedesco, ministre des Finances italien, 14 octobre 1919. Voir également Lettres de G. Wagnière à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 1er octobre 1919 et 22 octobre 1919; Lettre de G. Wagnière à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 7 février 1920.

315 Sur le volume des investissements en Italie, voir Gerardi, *op. cit.*, 2007, p. 90-104; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 78-82.

sociétés helvétiques ont établies au Nord de la Péninsule[316]. En conséquence de ces liens économiques étroits et asymétriques, qui assurent de longue date une situation privilégiée à la finance suisse sur le sol italien, les dirigeants helvétiques sont particulièrement disposés à intervenir contre les projets d'imposition. Pour ce faire, ils bénéficient d'un vaste réseau, tissé au sein de la haute société transalpine à la suite de leurs investissements dans la Péninsule[317].

Le deuxième facteur, plus important, qui incite à une intervention musclée en Italie, tient au fait que, contrairement à l'Allemagne et à l'Autriche, l'imposition du capital étranger n'en reste pas au stade de simple projet. Pendant la seconde moitié de l'année 1919, les dirigeants suisses croient encore pouvoir obtenir gain de cause au travers de démarches diplomatiques en amont de l'institution de l'impôt italien sur la fortune. À cette époque, cette ponction est en passe de prendre la forme d'un emprunt forcé, obligeant la conversion d'une partie des avoirs italiens en une souscription à la dette publique rémunérée à un taux très réduit. Ce projet éveille d'extrêmes inquiétudes dans la Confédération puisque, comme l'expose G. Wagnière : « *Vu le taux de change, beaucoup de Suisses non domiciliés en Italie ont des fonds dans les banques italiennes qu'ils ne peuvent pas faire rentrer à moins de subir une perte considérable.* »[318] Dans une lettre adressée au Conseil fédéral, trois banques suisses évoquent pour la place financière genevoise, en cas d'application de l'emprunt, un découvert « *qui se chiffrerait par dizaines de millions* »[319].

À l'instigation du DPF, le ministre suisse s'active dans les cercles gouvernementaux transalpins pour faire soustraire le capital helvétique à l'emprunt obligatoire. Sans obtenir l'appui des autres légations étrangères, dont le diplomate s'étonne plusieurs fois de la « *singulière indifférence* » à ce sujet[320], G. Wagnière brandit la menace de la fuite des capitaux que causerait la mise en œuvre de la législation fiscale italienne. L'arme financière s'avère cette fois efficace : en novembre 1919, après que le sous-secrétaire aux Affaires étrangères, le comte Carlo Sforza, a donné au

---

316 Notons que, pendant la Seconde Guerre mondiale, un quart de l'ensemble des entreprises du Nord de l'Italie serait en mains suisses. Stephan Winkler, *Die Schweiz und das geteilte Italien. Bilaterale Beziehungen in einer Umbruchphase 1943-1945*, Basel : Helbling & Lichtenhahn, 1992, p. 417.

317 Hauser, *op. cit.*, 2001, p. 39-62 et 125 ; Dario Gerardi, « La création de l'*Associazione svizzera per i rapporti culturali ed economici con l'Italia :* entre culture, propagande et intérêts économiques », in Hans Ulrich Jost, Stéphanie Prezioso (éd.), *Relations internationales, échanges culturels et réseaux intellectuels*, Lausanne : Antipodes, 2002, p. 81-95.

318 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, au DPF, manuscrite, 14 septembre 1919.

319 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de l'Union financière de Genève, du Comptoir d'Escompte de Genève et de la Banque de dépôts et de crédit au Conseil fédéral, 25 octobre 1919.

320 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 11 novembre 1919. Voir également Lettres de G. Wagnière à F. Calonder, 18 et 22 octobre 1919. Les représentants des Pays-Bas ne s'associent pas, par exemple, à la plainte suisse, alors que les milieux bancaires helvétiques estiment que les titres italiens appartenant à des investisseurs de ce pays s'élèvent à un montant très élevé de 5 milliards [de lires, donc 1,2 milliard CHF]. AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 20 novembre 1920, p. 5

diplomate suisse l'assurance que «*le Gouvernement se préoccupait vivement de ne pas effrayer les capitaux étrangers*»[321], l'État italien abandonne ses prétentions sur les avoirs mobiliers des non-résidents dans un nouveau projet qui redonne par ailleurs une forme classique à l'impôt sur la fortune. Au regard de la succession des événements – interventions suisses, assentiment des ministres italiens et modification de la législation prévue –, G. Wagnière a peut-être le triomphe modeste quand il écrit les mots suivants: «[J]*e ne sais pas dans quelle mesure nos nombreuses démarches ont contribué à ce résultat. De toute façon, il est de nature à donner entière satisfaction à nos compatriotes.*»[322]

Un revirement s'opère cependant au début de l'année 1920 en concomitance avec l'intensification des grèves et des occupations d'usines qui poussent le gouvernement de Francesco Nitti, puis celui de Giovanni Giolitti, à prendre des mesures fiscales plus énergiques à l'égard du capital[323]. L'impôt sur la fortune intègre alors une taxation de tous les titres italiens, quel que soit le domicile du détenteur. Devant cette tentative de taxer la fortune en mains étrangères, la réaction de la diplomatie suisse va prendre une ampleur sans commune mesure avec les cas allemand et autrichien. Une des raisons principales de cette mobilisation tient au fait que l'ASB entre immédiatement dans l'arène diplomatique[324]. En avril déjà, l'association met sur pied un Comité de défense pour préserver les intérêts des banquiers suisses dans la Péninsule[325]. Composé de moitié de représentants des centres financiers de la Suisse latine, qui ont de très gros intérêts en Italie, tout en intégrant constamment des membres du DPF, le Comité s'évertue principalement lors de ses six premières séances en 1920 et 1921 à faire obstruction aux projets fiscaux transalpins[326].

Pour cause, la situation est critique pour les affaires suisses en Italie. À côté de l'imposition des avoirs des non-domiciliés – ce qui implique soulignons-le aussi la taxation des trusts et des holdings suisses par lesquels transite le capital italien –, une surveillance étroite du marché des capitaux est mise en place simultanément

321 AFB, E 2001, B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 11 novembre 1919.

322 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 26 novembre 1919.

323 Sur ces mesures, voir Gianni Marongiu, *La politica fiscale del fascismo*, Lungro di Cosenza: Marco Editore, 2005, p. 26-75.

324 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre de l'ASB, signée par Alfred Sarasin et Maximilian Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 25 février 1920.

325 AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV de la séance constitutive du Comité de défense Italie de l'ASB, 29 avril 1920.

326 Lors de la deuxième séance, la composition du comité se présente ainsi: E. Chavannes (président du comité, Comptoir d'Escompte), A. Morel (vice-président du comité, Banque commerciale de Bâle), R. Bindschedler (CS), F. Bonna (Hentsch), A. von Ernst (Armand von Ernst), F. Wacker (SBS), G. Petrolini (Banca della Svizerra Italiana), G. Nessi (Banca Popolare di Lugano). J. Clerc, deuxième secrétaire de l'ASB, en est le secrétaire. En outre, O. Pinösch participe aux trois premières séances et P. Bonna, secrétaire de légation au DPF, est constamment présent dès la deuxième session. AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 1920-1921.

par le gouvernement italien, qui rompt de ce fait avec le libéralisme fiscal d'avant-guerre. Une décision, qu'aucun autre gouvernement d'un grand pays d'Europe continentale ne prend à l'époque, menace en effet directement le centre *offshore* suisse : la mise au nominatif des titres sur le modèle des systèmes financiers américain et anglais[327]. Dès la sortie de la guerre, pour forcer la conversion des titres italiens au porteur en valeurs nominatives, une surtaxe est appliquée spécifiquement aux coupons de ce type d'actions et d'obligations. Cette politique a pour but d'empêcher à la fois la soustraction à l'impôt sur le capital, en facilitant le contrôle des bénéficiaires de revenus des valeurs mobilières, et le passage illégal de titres en succession. Or, pour la finance helvétique, la nominativité forcée n'équivaut à rien de moins, comme l'affirme Rudolf Bindschedler, qu'à «*une fermeture complète du marché suisse à ces titres*», étant donné qu'elle empêche leur transaction sur le territoire de la Confédération et qu'elle supprime totalement l'attrait fiscal de l'encaissement de valeurs mobilières italiennes au travers d'une banque suisse[328].

Dans une première phase, de multiples armes sont dès lors employées par les banquiers pour contrer le programme fiscal italien. L'ASB parvient tout d'abord à joindre le DPF à la dénonciation de l'impôt italien au moyen d'interventions d'une rare virulence. En juin, l'association l'invite à combattre les «*tentatives d'extorsion prévues par le Gouvernement italien*», représentant pour l'ASB «*une mesure vexatoire* [...] *qui dénote une mentalité que nous nous abstiendrons de qualifier*»[329]. Le Comité de défense déclenche parallèlement une campagne de presse dans les journaux suisses[330]. Durant l'été 1920, paraissent simultanément des articles contre la politique fiscale italienne dans la *Gazette de Lausanne*, le *Journal de Genève* et dans les *Basler Nachrichten*[331]. Les associations de banquiers des autres pays européens sont également approchées pour tenter de constituer un front commun à la taxation italienne[332]. Enfin, les financiers helvétiques mettent à profit leurs propres contacts chez des personnalités influentes de la Péninsule. En juillet 1920, sous le patronage de G. Motta et de G. Wagnière, les directeurs de deux grandes banques suisses, Ernest Chavannes du Comptoir d'Escompte de Genève et R. Bindschedler du CS, secondés par le banquier privé genevois Frédéric Bonna et le secrétaire du Comité Italie Jacques Clerc, effectuent un séjour à Milan et à Rome pour obtenir des

327 Tartaglia, *op. cit.*, 2000, p. 21-34.

328 AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 12 juin 1920, p. 3.

329 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Lettre du Comité de défense Italie de l'ASB, signée par E. Chavannes et J. Clerc, président et secrétaire du Comité de défense Italie, à la DAE, 21 juin 1920.

330 AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 12 juin 1920.

331 Les coupures sont conservées dans le dossier du Comité de défense aux AFB : AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, *Gazette de Lausanne*, «Capitaux suisses menacés en Italie», 24 juin 1920 ; *Journal de Genève*, 27 juin 1920 ; *Basler Nachrichten*, «Die Schweiz und die neuere italienische Finanzpolitik», n° 277, 2 juillet 1920.

332 Ces démarches sont relatées *a posteriori* en 1921. AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 18 février 1921.

appuis politiques contre le programme fiscal du gouvernement[333]. À cette occasion, l'accumulation du capital social des milieux financiers suisses chez le voisin du Sud est mise en lumière de façon éclatante : ils rencontrent plusieurs sénateurs, ministres et hauts fonctionnaires ainsi que des banquiers italiens des plus influents, qui prêtent une oreille attentive à leurs revendications[334].

En dépit du soutien du DPF et des rencontres régulières à ce sujet avec G. Motta et son collègue de parti au DFFD, J.-M. Musy, les banquiers suisses ne parviennent pas à contrer la politique fiscale italienne, en raison notamment de l'absence de soutien auprès des autres gouvernements européens[335]. Le Comité de défense de l'ASB opte en conséquence, dans une deuxième phase, pour une attitude de résistance passive. Au mépris de la loi italienne, ses membres conseillent ouvertement aux banques suisses d'inviter leurs clients à ne pas souscrire aux déclarations d'impôt exigées par l'Italie[336]. L'ASB parie progressivement sur une stratégie dilatoire qui consiste à attendre que les troubles sur le marché des capitaux engendrés par les mesures fiscales en Italie poussent à leur abrogation. Non sans bonne raison : dès 1921, la mise au nominatif forcée périclite. Selon le directeur de la Banca della Svizzera Italiana, qui recommande de poursuivre en juin 1922 l'attitude attentiste, « *la suppression de la nominativité des titres a enlevé à cette question* [de l'impôt sur le capital] *beaucoup de son acuité* »[337].

Dans un troisième temps, plus que partout ailleurs en Europe, c'est un revirement politique qui met pourtant définitivement un terme aux différends fiscaux des banques suisses. L'arrivée de Mussolini au pouvoir le 30 octobre 1922 déclenche une « *restauration financière* » immédiate qui liquide totalement la tentative d'après-guerre d'une taxation rigoureuse du capital[338]. Dans la foulée de la Marche sur Rome, sous l'égide du très libéral ministre des Finances Alberto de Stefani, les lois dénoncées par les banques suisses disparaissent dans les premiers trains de mesures économiques du gouvernement fasciste : la mise au nominatif, déjà suspendue en pratique, est rayée de la législation le 8 novembre 1922, l'impôt sur le capital est transformé en une taxe limitée sur la fortune peu après, et les droits de succession pour les parents proches sont abrogés. Il n'est pas étonnant dans ce contexte de voir s'enthousiasmer diplomates et banquiers helvétiques de l'avènement du fascisme dans la Péninsule[339]. Après la mise en œuvre d'une exemption fiscale supplémentaire, concernant les

[333] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 8, Mémoire du Comité de défense Italie de l'ASB, signé par E. Chavannes et J. Clerc, président et secrétaire du Comité de défense Italie, 26 juillet 1920.
[334] AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 22 juillet 1920.
[335] AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, au Comité de défense Italie de l'ASB, 28 décembre 1920.
[336] AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, Circulaire du Comité de défense Italie de l'ASB, transmise aux banques affiliées, 26 juillet 1920.
[337] AFB, E 2001 B, 1000/1504, vol. 27, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 7 juin 1922, p. 5.
[338] Marongiu, *op. cit.*, 2005, p. 91-148. Voir également Ardant, *op. cit.*, 1972, p. 502-503 ; Tartaglia, *op. cit.*, 2000, p. 35-69.
[339] Sur la satisfaction des élites suisses en 1922, voir Gerardi, *op. cit.*, 2007, p. 43-53.

emprunts émis à l'étranger par les sociétés italiennes, G. Wagnière considère, avec un aveuglement patent, en février 1923 que «*ces tendances nouvelles* [...] *marquent une réaction à l'égard de l'esprit nationaliste et exclusif dont nos compatriotes ont eu souvent à se plaindre dans ces dernières années*»[340]. Dans son rapport annuel de la même année, l'ASB abonde dans ce sens: «[N]*ous constatons avec satisfaction que les nombreuses plaintes que nous avons eues à émettre aux différents ministères italiens à cause des mesures dirigées contre le capital étranger ont perdu à présent leur raison d'être. Nous avions toutes les raisons d'attendre que, depuis la reprise réussie du pouvoir gouvernemental par Mussolini en octobre 1922, la politique financière de l'Italie se développe seulement dans l'avantage du pays.*»[341]

Appréciation des démarches suisses

La préservation des avoirs suisses exportés vis-à-vis des impôts extraordinaires sur la fortune au sein des trois pays limitrophes est garantie dans une large mesure, on le voit, en raison de facteurs de politique intérieure qui sont exogènes aux pressions des milieux économiques et des diplomates suisses. Avec le virage conservateur au tournant des années 1920 – un «*Thermidor*» mondial[342] – et l'inflation qui, de fait, a annihilé une partie des dettes de guerre, les impôts sur les capitaux deviennent inopérants[343]. Bien que les démarches helvétiques ne soient dès lors pas déterminantes, trois caractéristiques de la politique fiscale internationale de la Suisse se démarquent à cette occasion.

Tout d'abord, le DPF met invariablement un frein aux démarches à l'encontre de l'imposition des citoyens helvétiques une fois que les investissements extérieurs sont détaxés. Par cette politique, celui-ci atteste du primat accordé à la défense fiscale des capitaux helvétiques sur celle des expatriés suisses, une option qui constituera la ligne politique du DPF en matière d'imposition internationale durant la suite de l'entre-deux-guerres. Cette priorité est favorisée par le fait que la préservation des intérêts suisses à l'étranger est en quelque sorte privatisée au travers des comités de l'ASB. Or, l'association ne cache pas que ses objectifs ne sont pas en adéquation avec ceux des Suisses de l'étranger, à l'instar du directeur du CS, Adolf Jöhr[344], qui rappelle

[340] AFB, E 2001 B, 1000/1504, vol. 27, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 23 février 1923.
[341] *XI. Jahresbericht der Schweizerischen Bankvereinigung über das Geschäftsjahr vom 1. April 1922 bis zum 31. März 1923*, Basel: Frobenius, 1923, p. 135-136.
[342] Maier, *op. cit.*, 1975, p. 138.
[343] Sur l'inflation comme conséquence et solution du problème des dettes de guerre, par exemple, voir Barry Eichengreen, *L'expansion du capital: une histoire du système monétaire international*, Paris: L'Harmattan, 1997, p. 65-66. Sur l'échec des prélèvements sur les capitaux, voir entre autres Eichengreen, art. cit., 1992, p. 202-213.
[344] *Adolf Jöhr (12 juin 1878-30 juin 1953)*: banquier, directeur du Crédit Suisse (1918-1939). Études: études d'économie politique et de droit, doctorat en économie (1901). Affaires: secrétaire général de direction au CFF (1901-1906), secrétaire général de la BNS (1907-1915), membre du Directoire de BNS (1915-1918) puis membre du Conseil (1939-1951), directeur du CS (1918-1939) puis membre du conseil

en mars 1921 au sein d'une discussion générale sur les problèmes d'imposition rencontrés hors du pays que l'ASB doit «*garantir non pas les intérêts des Suisses expatriés, mais ceux de l'activité bancaire suisse*»[345]. Il est vrai que l'administration fédérale ne dispose que de très peu d'arguments juridiques pour exempter d'impôt les citoyens suisses qui sont domiciliés à l'étranger. Mais la logique du droit subit la force des intérêts: l'impôt italien sur le capital importé, contesté par la Confédération, peut lui-même aisément se justifier selon le principe de taxation à la source appliqué aux coupons – l'imposition dite «réelle» –, une objection à laquelle ne semblent pas s'arrêter les dirigeants suisses.

Ensuite, comme le montre le cas italien, les diplomates et les banquiers font preuve d'une réactivité particulière à l'égard de l'imposition des capitaux par rapport aux cercles dirigeants des autres puissances financières, qui rechignent à se joindre aux démarches helvétiques. En raison de l'importance que revêt la préservation de l'attractivité fiscale, la diplomatie suisse abandonne sa discrétion usuelle pour se placer à l'avant-garde des initiatives internationales. À la sortie de la guerre, le paradis fiscal helvétique se fait ainsi le fer de lance de la résistance internationale aux impôts progressifs. Mais, bien qu'isolés dans leurs démarches, les cercles décideurs suisses rencontrent, sans accorder de contreparties apparentes, de précieux soutiens auprès des élites étrangères, et ce, pour deux raisons. D'une part, la politique helvétique d'obstruction aux impôts étrangers sert généralement les desseins de la frange de la société européenne qui cherche à faire barrage, dans chacun des pays concernés, à l'institution d'une fiscalité égalitaire. En ce sens, l'hostilité à l'intensification de la pression fiscale, à laquelle fait probablement pendant une certaine sympathie à l'égard de l'îlot libéral helvétique, stimule sans doute l'entregent des diplomates et des financiers suisses. D'autre part, l'abondance des capitaux dont dispose la place financière suisse facilite aussi la tâche des diplomates suisses à l'égard des puissances économiques de moyenne importance. De ses multiples démarches à l'encontre de la taxation italienne, G. Wagnière ne tire-t-il pas la conclusion que «*la demande de capitaux suisses en Italie constitue* [...] *un fait précieux*» dont la Confédération doit «*savoir tirer parti à l'occasion*»?[346]

Un dernier point est à relever. Même dans le cas italien, en dépit des intérêts financiers qui sont en jeu et de la réaction très forte de l'ASB, la menace de mesures de rétorsion fiscales à l'encontre du capital étranger en Suisse n'est brandie ni par les milieux bancaires ni par les diplomates. Cette possibilité est pourtant prévue

d'administration (1939-1953), membre du Comité de l'ASB (1920-1939), président du Comité Allemagne de l'ASB (1921-1938), membre du conseil d'administration de Brown Boveri (1929-1953), Georg Fischer (1930-), Nestlé (1944-1953), Elektrobank (1921-1940), Motor-Colombus, ainsi que de nombreux autres conseils d'administration, spécifiquement dans le secteur de l'énergie.

345 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 24 juin 1921, p. 8.

346 AFB, E 2001 B, 1000/1504, vol. 27, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 5 juillet 1923.

explicitement par l'article 19 de la législation du deuxième impôt fédéral de guerre[347]. Pour comprendre cette attitude, il faut se référer au cas tchécoslovaque, le seul au sujet duquel l'ASB envisage sérieusement l'usage de représailles. Dans un pays où l'impôt sur le capital est appliqué au moyen d'une surveillance «*draconienne*»[348], une imposition sur déclaration des avoirs en compte en banque appartenant à des non-domiciliés est effectivement mise en pratique en 1921. Les membres du Comité de défense Autriche-Hongrie de l'ASB vont même jusqu'à refuser de communiquer l'existence de l'impôt tchécoslovaque à leur clientèle afin de ne pas se muer en un relais des exigences d'une administration fiscale étrangère[349]. C'est dans ce cadre qu'est évoqué au sein du comité, en 1922, l'usage de mesures de rétorsion à l'égard du capital tchécoslovaque dans les banques suisses, dans le but de faire plier le gouvernement d'Edvard Benes sur la détaxation des 36 millions de couronnes – soit environ 5 millions CHF – appartenant à des résidents suisses et qui sont déposés dans les comptes de ce pays[350].

Néanmoins, en avril, par 18 voix contre 5, l'ASB y renonce, outre le fait que les sommes en jeu sont peu importantes, pour la raison suivante: «[S]*itôt connue, la décision de notre Gouvernement ne manquerait pas d'avoir une répercussion sur les autres clients étrangers de nos banques. Ces derniers, craignant que l'attitude de leur Gouvernement puisse également donner lieu à des mesures analogues à leur égard, ne manqueraient pas de retirer des fonds qu'ils peuvent posséder en Suisse.*»[351] Le choix d'écarter l'usage de cette arme, qui est partagé par G. Motta et J.-M. Musy[352], s'explique ainsi par le fait que l'enjeu essentiel pour la place financière suisse durant les années d'après-guerre consiste à asseoir sa réputation de refuge pour les capitaux en fuite, ce qu'entacherait une taxation inhabituelle de la fortune. Cette primauté absolue accordée à l'attraction des capitaux sur la réduction des impôts étrangers constitue la troisième caractéristique de la politique suisse[353]. Comme on va le voir

[347] «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le nouvel impôt de guerre extraordinaire (du 2 août 1919)», in *Feuille fédérale*, vol. 4, 1919, p. 379.
[348] C'est le délégué tchécoslovaque au Comité fiscal de la SDN, Vladimir Valnicek, qui utilise rétrospectivement ce terme pour évoquer le contrôle des comptes en banque *via* la création d'un service de 400 inspecteurs du fisc, tous anciens employés de banque. ASDN, EFS/DT/3e session/PV14, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 7 avril 1924, p. 8.
[349] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 9, Lettre de Rudolf Koechlin et J. Clerc, président et secrétaire du Comité Autriche-Hongrie de l'ASB, au Bureau du Contentieux, 9 octobre 1920.
[350] Pour ce chiffre, voir AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 9, Lettre de J. Clerc, secrétaire du Comité Autriche-Hongrie de l'ASB, au Bureau du Contentieux, 20 décembre 1921.
[351] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 9, Lettre de l'ASB, signée A. Sarasin et M. Vischer, président et secrétaire de l'ASB, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 7 avril 1922.
[352] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 9, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 27 avril 1922; Lettre du DPF, rédigée par P. Bonna, à J.-M. Musy, 3 mai 1922.
[353] De façon assez anecdotique, les instituts financiers helvétiques les plus impliqués sur le marché tchécoslovaque obtiennent au cas par cas des dégrèvements sur leurs comptes bancaires par l'entremise, encore une fois, de la Légation suisse. AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 9, Lettre du DPF, rédigée par H. Frölicher, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 26 juillet 1922.

ci-après, cette priorité est confirmée lors des démarches entreprises à l'encontre des contrôles fiscaux étrangers et au sein des négociations de double imposition.

1.3.3 Affidavits et secret bancaire : une autorégulation des pratiques d'évasion fiscale

Les impôts sur les capitaux institués après la guerre n'ont pas frappé les affaires des banques suisses. Mais, en parallèle, la gestion de fortune transfrontalière est entravée par l'institution, dans les législations fiscales étrangères, de procédures d'identification des bénéficiaires d'intérêts et de dividendes qui érodent la confidentialité des affaires bancaires suisses. Les procédures de contrôle visent à surveiller non seulement l'encaissement de coupons au moyen d'affidavits, mais également l'ensemble des profits perçus par l'entremise de banques situées hors du territoire. Si le système d'affidavits n'est pas contesté en tant que tel par les banques suisses, l'ASB cherche à réduire, dans la mesure du possible, les procédés d'identification des clients afin de garantir un secret bancaire absolu et de favoriser la réexportation du capital dans le pays d'origine. Les impôts sur la fortune italien et tchécoslovaque ont soulevé la question des déclarations sur les avoirs, avant que ce problème ne disparaisse avec l'inapplication de ces taxes aux non-résidents. C'est dès lors vis-à-vis des États-Unis, de la France et de l'Allemagne que les banquiers suisses cherchent à édulcorer ou à contourner les nouveaux dispositifs de surveillance du marché financier. Pour éviter ces contrôles, outre le fait qu'elle déploie des démarches diplomatiques intensives dans la lignée de sa réaction à l'impôt sur le capital italien, l'ASB met en place, avec la collaboration du DPF, une procédure qui s'apparente – par analogie avec la régulation para-étatique du secteur bancaire suisse durant les années 1920, dont l'activité n'est soumise à aucune législation spécifique – à une autorégulation de l'évasion fiscale[354]. Il s'agit par cette entremise de déterminer collectivement les opportunités de contester et d'éviter les contrôles étrangers sans mettre en danger les affaires internationales du paradis fiscal suisse.

Avant de débuter l'analyse de ces démarches, deux éléments doivent être rapidement mentionnés. Premièrement, ces initiatives contre les contrôles fiscaux sur l'encaissement de coupons ont déjà une assez longue histoire à la sortie de la guerre. Depuis la deuxième moitié du XIX[e] siècle et l'instauration des premiers impôts prélevés à la source sur les dividendes et les intérêts, les investisseurs internationaux n'ont eu de cesse de multiplier les actions pour les éluder. La volonté de percevoir un impôt sur les intérêts de la dette étatique austro-hongroise en 1868 a conduit par exemple à une très forte mobilisation de la City à son encontre. Sous l'impulsion de la Corporation of Foreign Bondholders, le marché britannique se ferme en 1870 aux emprunts de l'Autriche-Hongrie, incitant un consortium bancaire de cet Empire

---

[354] Sur l'autorégulation du système bancaire suisse, voir Sancey, art. cit., 1998, p. 81-93 ; Sancey, *op. cit.*, 2015.

à mettre en place, pour rouvrir les portes de Londres, un système de remboursement partiel aux prêteurs étrangers de la taxe perçue[355]. En France, à la même époque, après la création de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en 1872, il ne fait aucun doute que, d'une part, certains capitalistes français vont toucher leurs coupons à l'étranger pour éviter la taxe, et que, d'autre part, les emprunteurs usent de subterfuges afin d'amoindrir la ponction fiscale de leurs titres lors d'une émission sur le marché français. Avant la guerre déjà, alors que le taux de l'impôt s'élève à 4 % seulement, les statistiques officielles relèvent que 30 à 37,5 % des titres étrangers imposables échappent partiellement à la taxe en France[356]. Enfin, en Italie, dans un autre registre, le gouvernement doit aller jusqu'à instaurer un affidavit sous serment afin de limiter l'utilisation des marchés étrangers par ses citoyens. Si l'enjeu ici n'est pas à proprement parler d'éviter un impôt, le mécanisme à l'œuvre est exactement le même que dans les pratiques d'évasion fiscale internationale : la dette publique italienne étant libellée en or à l'étranger et en lire en Italie, lorsque le cours de la devise s'affaisse, les Italiens ont tendance à systématiquement encaisser leurs coupons à Paris pour engranger la prime de change. Après une première tentative infructueuse entre 1873 et 1881 de mettre fin à ces transactions internationales par l'instauration d'un affidavit, le second essai, poursuivi de 1891 à 1904, semble avoir permis de restreindre substantiellement ce type d'arbitrage[357].

Deuxième remarque, durant l'entre-deux-guerres, les phénomènes de mobilisation groupée des investisseurs décrits ci-dessous ne constituent que la partie la plus visible de l'évitement des contrôles fiscaux sur l'encaissement des coupons. La fraude sur les affidavits prend de multiples formes afin de faire bénéficier illégalement les résidents des exemptions fiscales accordées aux non-domiciliés. Dans les pays, tels que l'Italie, qui acceptent des procédures de légalisation globale, par lesquelles un seul affidavit par individu est exigé pour l'ensemble de ses coupons, il est possible de joindre des titres appartenant à des résidents au paquet d'envois. Une banque cantonale se fait prendre de cette manière la main dans le sac par l'administration italienne après la guerre[358]. La technique de fraude la plus aisée consiste cependant en la légalisation d'un affidavit sous un prête-nom. L'Inland Revenue britannique met au jour, au milieu

[355] Sur cet épisode, voir György Kövér, « The London Stock Market and the Credit of Austria-Hungary (1868-1871) », *Acta Historica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 34/2-3, 1988, p. 159-170 ; Marc Flandreau, « Sovereign States, Bondholders Committees, and the London Stock Exchange in the Nineteenth Century (1827-1868) : New Facts and Old Fictions », *Oxford Review of Economic Policy*, 29/4, 2013, p. 681-683. Pour le contexte, voir par exemple Marc Flandreau, « The Logic of Compromise : Monetary Bargaining in Austria-Hungary, 1867-1913 », *European Review of Economic History*, 10, 2006, p. 3-33.

[356] Sur cet impôt avant 1914, voir Rui Pedro Esteves, « The *Belle Époque* of International Finance. French Capital Exports, 1880-1914 », *Oxford, Department of Economics, Discussion Paper Series*, 534, 2011, en particulier p. 9 sur les méthodes de soustraction fiscale. Un moyen aisé d'amoindrir légalement la charge fiscale pour les emprunteurs étrangers est d'obtenir une garantie d'État sur leur émission, celle-ci recevant en France le statut de dette souveraine et étant par ce biais soumise à un impôt à la source moins lourd.

[357] Tattara, art. cit., 2003, p. 122-142.

[358] AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 56, PV du Comité de défense Italie de l'ASB, 29 avril 1920, p. 10.

des années 1920, un vaste réseau international qui procède systématiquement depuis la Belgique, avec des ramifications aux Pays-Bas et en Suisse, à des encaissements illégaux de coupons d'actions et d'obligations des colonies anglaises pour le compte de tiers[359]. Dans le même sens, à la fin des années 1930, un marché d'affidavits de complaisance se crée en Suisse pour éluder la convention franco-anglaise de 1907 au profit des clients français : afin que ceux-ci ne puissent pas être identifiés lors de l'encaissement de revenus de *bearer bonds* de l'Empire colonial britannique, des agents suisses se spécialisent dans le rachat des coupons et dans leur légalisation par l'intermédiaire d'hommes de paille[360]. Des subterfuges plus sophistiqués sont également inventés. Avec l'aide de Scotland Yard, l'administration anglaise repère en 1926 des actes de falsification d'affidavits recourant à des procédés chimiques[361].

L'identification des détenteurs étrangers d'avoirs aux États-Unis

À partir de 1916, le problème de la confidentialité bancaire se pose premièrement outre-Atlantique en raison du fonctionnement du système fédéral d'imposition sur les revenus des capitaux américains qui diverge de celui des autres pays. L'impôt américain met en effet les non-résidents sur un pied d'égalité avec les domiciliés états-uniens en soumettant les premiers aussi bien aux ponctions proportionnelles prélevées à la source qu'à la *surtax* progressive. Autrement dit, pour utiliser le jargon du droit fiscal, l'impôt à la source sur les coupons états-uniens ne constitue pas, pour les non-résidents étrangers, uniquement une taxe réelle, comme c'est le cas en Europe continentale, mais suit également le principe d'une imposition personnelle. L'administration exige dès lors, afin d'établir le taux d'impôt pour les non-domiciliés, l'envoi de formulaires fiscaux sur l'entier de leurs revenus tirés des États-Unis. Elle prévoit de plus de faire participer les banques étrangères à la transmission de ces feuilles d'impôt à sa clientèle[362]. Contrairement à la *super-tax* anglaise, à laquelle les avoirs mobiliers des non-résidents ne sont astreints qu'en théorie[363], l'impôt progressif

[359] PRO, IR 40/4250, Lettre de P. T[hompson], du Board of Inland Revenue, à J. Anderson, under-secretary of State au Home Office, 27 septembre 1926, avec un rapport annexé : « Dominion and Foreign Dividends payable in London. Irregularities in connection with British Income Tax ».

[360] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre confidentielle du Bureau du Contentieux à l'ASB, 16 décembre 1938. Comme durant la Première Guerre mondiale, le contournement des affidavits britanniques, destinés en temps de guerre essentiellement à empêcher l'acquisition de titres par des pays ennemis, est également pratiqué à vaste échelle par les banques suisses durant la Seconde Guerre mondiale. Isabelle Paccaud, « Les relations financières entre la Suisse et la Grande-Bretagne durant la Deuxième Guerre mondiale (1940-1944) », in Philipp Müller, Isabelle Paccaud, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne : Antipodes, 2003, p. 174-184.

[361] PRO, IR 40/4250, Rapport de L. C. Watts, Special Commissioner à la division Foreign and Colonial Dividends de l'Inland Revenue, 15 décembre 1926.

[362] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de l'ASB, signée par Hermann Kurz, membre du Comité de l'ASB, et M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 21 juillet 1919.

[363] Sur l'inapplicabilité pratique de la *super-tax* aux non-domiciliés et les différences entre les systèmes britannique et états-unien, voir PRO, IR 85/7, « Royal Commission on the Income Tax. Proof of Evidence on the Avoidance of Super-tax by persons resident abroad but receiving income from the United Kingdom »,

américain représente un danger réel pour les banques suisses par la conjonction de deux facteurs. D'une part, pour échapper à la procédure de déclaration américaine, les banques étrangères peuvent difficilement faire passer les placements de leurs clients pour leurs propres investissements étant donné que le taux de l'impôt sur les revenus mobiliers est majoré pour les personnes morales[364]. D'autre part, grâce aux pouvoirs considérables de contrôle dont il bénéficie – nominativité des titres, informations transmises automatiquement par les intermédiaires financiers et droit de regard étendu sur les comptes en banque –, l'Internal Revenue peut, dans une certaine mesure, identifier les résidents étrangers, ce qui le met en situation d'infliger des amendes en cas de refus de transmission de la déclaration d'impôt[365].

L'ASB mobilise contre ce procédé de taxation un argumentaire juridique étroit selon lequel un impôt personnel ne pourrait en aucune manière s'appliquer à des non-domiciliés étrangers. C'est ce qu'exprime E. Chavannes devant ses confrères de l'association en 1919 : « [I]*l faut marquer le point de vue juridique dès le début. En tout cas, nous devons refuser l'impôt qui est demandé par les États-Unis. Il s'agit ici d'un impôt purement personnel que nous ne devons pas au fisc américain. Nous nous basons sur le droit et notre refus n'est pas simplement une mesure de mauvaise volonté.* »[366] La résistance fiscale de l'ASB est facilitée par le fait que, dès 1917, la BNS, habituellement discrète sur les questions de taxation internationale, a fait également du refus des exigences américaines une question principielle, ce qui accélère le ralliement du DPF à cette cause. Pour la banque centrale, « [i]*l n'est que juste de demander aux étrangers qui demandent le dégrèvement des impôts une déclaration à l'instar des affidavits anglais ou français lors de la présentation des coupons à l'encaissement ; mais demander aux étrangers* [...] *de faire une déclaration globale de* [leurs] *revenus américains* [...] *nous paraît une sorte d'inquisition dans le domaine privé* »[367]. La convocation de principes de droit – qui, comme on l'a noté pour l'impôt sur le capital, comportent dans tous ces débats fiscaux, derrière leur apparente immuabilité, une grande malléabilité – dissimule des intérêts très précis. Le système d'impôt états-unien place en effet les gestionnaires de fortune suisses devant un dilemme. Conseiller à la clientèle une divulgation de leur fortune américaine équivaudrait à l'acceptation par les banques suisses d'une coopération avec une administration étrangère qui ne respecte pas le secret bancaire. La recommandation inverse implique, en revanche, de lui faire courir le risque d'une mise en poursuite aux États-Unis.

---

par E. R. Harrison, assistant secretary au Board of Inland Revenue, septembre 1919. Notons que les banques suisses ne formulent pas, à ma connaissance, de plaintes au sujet de la *super-tax* anglaise.

364 *VII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes*, *op. cit.*, 1919, p. 29.

365 Sur la menace d'amendes, voir par exemple AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du Bureau du Contentieux à Marc Peter, ministre de Suisse à Washington, 3 mars 1920.

366 AASB, PV du Comité de l'ASB, 27 mai 1919, p. 10.

367 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de la BNS à Arthur Hoffmann, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 mars 1917.

Mais, dans les milieux bancaires suisses, la balance penche largement en faveur d'une garantie absolue de la confidentialité des affaires. En 1917, alors que les dispositions américaines n'ont encore qu'«*un intérêt platonique*» en raison de la faiblesse des taux d'imposition aux États-Unis pendant la guerre, le chef de la DAE à l'époque, A. Dunant, reçoit une lettre d'un conseiller de la banque Pictet – par ailleurs membre de sa famille – qui fait part de l'«*envie*» de l'établissement «*de ne pas donner suite aux demandes de déclarations*»[368]. L'ensemble du monde bancaire suisse s'aligne sur cette position en refusant catégoriquement de participer à la transmission de déclarations fiscales. L'ASB expliquera clairement la raison de cette position, en 1920, à un diplomate américain: «*Nos banques suisses ont toujours refusé d'être les agents d'un de nos fiscs nationaux, et à plus forte raison, elles ne peuvent déroger à ce principe pour obtempérer aux demandes d'une autorité fiscale d'un pays étranger.*»[369] En conséquence, la finance helvétique fait appel dès 1917 à l'appareil diplomatique pour entreprendre des démarches afin de limiter la portée de l'imposition personnelle de la fortune américaine en mains suisses[370]. Le but recherché est de tuer dans l'œuf le danger que comporte pour les détenteurs d'avoirs états-uniens l'insubordination des banques suisses aux demandes de l'Internal Revenue.

Le Département d'État américain n'accepte toutefois pas la ligne de défense helvétique[371]. Après la guerre, le système fiscal américain se pérennise de la façon suivante pour les non-résidents: les revenus mobiliers tirés des États-Unis sont imposés à un taux uniforme de 8%, qui est, pour les actions et les obligations, appliqué le plus souvent par voie de retenue. Les bénéficiaires de profits supérieurs à 6 000 $ doivent payer, en outre, l'impôt progressif de superposition qui atteint un maximum de 65%[372]. Devant l'aggravation des charges fiscales, les cercles dirigeants suisses s'attellent à ouvrir pour les résidents helvétiques des niches dans la législation américaine. Grâce à la garantie de la réciprocité, les diplomates suisses parviennent à un premier succès, limité, en 1919, avec une suspension provisoire de la transmission de formulaires fiscaux pour les domiciliés suisses et une assurance que les personnes aux revenus inférieurs à 2000 $ pourront toucher, comme les résidents américains, une ristourne sur les taxes payées à la source[373]. Pour consolider ce résultat, un comité spécial sur l'imposition américaine, qui réunit des grands noms des banques suisses,

---

368 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de Gustave Dunant, de la banque Pictet, à A. Dunant, chef de la DAE, 21 février 1917.
369 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre d'A. Sarasin et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, à James Bailey, chargé d'affaires de la Légation états-unienne à Berne, 18 mars 1920.
370 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de l'ASB à A. Dunant, chef de la DAE, 16 mars 1917.
371 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du Département d'État à la Légation suisse à Washington, 19 mai 1917.
372 *VII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes*, *op. cit.* 1919, p. 29-34.
373 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du DPF, non signée, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DFFD, 10 novembre 1919.

des membres de la DAE ainsi que de la BNS, est créé parallèlement en 1919[374]. Durant ces discussions, la proximité entre l'administration fédérale et les banquiers est frappante. L'ASB, qui recommande aux banques, jusqu'au milieu de l'année 1920, de ne transmettre aucune déclaration à leurs clients en dépit de l'abrogation du délai accordé[375], soumet à l'approbation préalable des hauts fonctionnaires ses circulaires internes. C'est avec le concours de l'appareil étatique fédéral qu'une autorégulation du contournement des procédures fiscales américaines est donc mise en œuvre.

Dans cette affaire américaine, la diplomatie helvétique se place une nouvelle fois à la pointe de la fronde contre l'imposition progressive. En 1919, alors que l'ASB, selon sa tactique usuelle, tente de mobiliser autour de ses démarches les milieux bancaires européens[376], le Comité de la Bourse d'Amsterdam dit par exemple souscrire «*à deux mains*» aux démarches de l'association suisse, tout en ajoutant que le gouvernement néerlandais se refuse à intervenir vis-à-vis d'un «*État ami*»[377]. Ce n'est que lorsque la DAE parvient à arracher quelque modération sur l'application de l'impôt états-unien que les cercles décideurs des Pays-Bas essaient «*d'obtenir pour les sujets néerlandais les mêmes facilités, qui grâce aux démarches du Conseil fédéral ont été accordées aux sujets suisses*»[378]. L'incomparable réactivité de la part des milieux bancaires suisses sur la fiscalité internationale s'exprime également au sujet de la transmission des formulaires d'impôt à leurs clients. Tandis que l'ASB fait de la suppression de cette obligation son cheval de bataille principal, les banques étrangères réagissent avec mollesse: les maisons privées parisiennes ne rechignent pas à avertir les clients de la mise en vigueur de cette mesure, tandis que les instituts anglais et néerlandais adoptent une attitude passive[379]. En Grande-Bretagne, selon le banquier privé genevois Édouard Odier, les financiers, probablement influencés par l'inapplicabilité de la *super-tax* aux non-résidents dans leur propre pays, parient qu'à terme «*les Américains fermeront les yeux*»[380].

Malgré sa réactivité, l'ASB doit faire marche arrière dans le courant de l'année 1920 devant l'insuccès de la Légation helvétique à annuler le principe personnel de la taxation américaine pour les résidents suisses. Si le Bureau du Contentieux soutient encore la position de l'ASB face à l'AFC, qui commet une

[374] La première réunion est organisée à la BNS le 16 octobre 1919. AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Invitation de l'ASB, transmise à O. Pinösch, 11 octobre 1919. Le comité est ensuite patronné par l'ASB. Outre les représentants du DPF et du DFFD, les membres sont les suivants en 1920: R. Bindschedler (CS), M. Brugger (Banque commerciale de Bâle), F. Büchler (SBS), E. Chavannes (Comptoir d'Escompte), G. Dunant (Pictet), R. de Haller (BNS), F. Mauderli (Banque cantonale de Berne), E. Odier (Lombard-Odier) et B. Vischer (Sarasin). *VIII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung*, *op. cit.*, 1920, p. 44-45.
[375] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Circulaire de l'ASB aux banques affiliées, 20 février 1920.
[376] AASB, PV du Comité de l'ASB, 25 juin 1919, p. 7.
[377] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du Comité de la Bourse d'Amsterdam à l'ASB, 8 août 1919.
[378] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Note de la Légation des Pays-Bas à Berne, transmise au DPF, 26 juillet 1920.
[379] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 26 septembre 1919, p. 7-8.
[380] *Ibid.*, p. 7.

maladresse en janvier 1920 en enjoignant dans des articles de journaux les citoyens suisses à transmettre les déclarations d'impôt[381], il encourage les banquiers à assouplir leur position dans l'intérêt de la clientèle[382]. L'ASB conseille finalement, à partir de décembre 1920, aux seules personnes qui ne sont pas passibles de la *surtax* de ne pas remplir de formulaires fiscaux, après avoir obtenu des garanties diplomatiques sur le fait que ceux-ci ne devraient pas être soumis à des pénalités[383]. Ce compromis, qui écarte sans aucun doute toute nécessité de déclaration pour la plupart des détenteurs suisses de valeurs américaines[384], devient son code de conduite durant le reste des années 1920[385]. C'est donc par une procédure à la limite de la légalité, décidée collectivement, que les banques suisses échappent à une restriction, certes minime, de la confidentialité sur les affaires de leur clientèle.

L'impôt sur les valeurs mobilières français

Si le monde bancaire parle d'une seule voix pour combattre la *surtax* américaine, la défense principielle du secret bancaire comporte deuxièmement aussi un coût qui provoque des tensions au sein du processus de régulation de l'ASB. Les tentatives de l'administration française d'obtenir des informations sur les clients des banques suisses provoquent en effet une fracture parmi les membres de l'association. À la source de ces dissensions se situe un tour de vis des pratiques fiscales dans l'Hexagone. Dans la lignée d'une des mesures de rétorsion préconisée par J. Caillaux à l'égard du centre *offshore* suisse avant la guerre, le fisc applique dès 1921 une taxation plus rigoureuse des revenus gagnés par des instituts financiers helvétiques sur le territoire français. L'administration se sert de la portée très large du texte de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, introduit en 1872, pour tenter de taxer, selon des estimations complexes, l'ensemble des revenus tirés des affaires dans l'Hexagone par les établissements helvétiques. Le principe d'imposition dépasse la taxation à la source des coupons et équivaut à traiter fiscalement les banques suisses comme des sociétés françaises, sans qu'elles possèdent pourtant en France de filiales ou de succursales[386]. Par cette lecture stricte de la loi, l'administration française ne cherche pas seulement à augmenter ses rentrées et à placer sur un pied d'égalité les banques indigènes et leurs concurrentes étrangères. La pratique française consiste à «*fixer la quote imposable à un chiffre élevé, de façon à amener la société à apporter*

[381] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du Bureau du Contentieux à l'AFC, 7 janvier 1920.
[382] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre d'O. Pinösch, chef du Bureau du Contentieux, à l'ASB, 31 janvier 1920.
[383] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 8, Circulaire confidentielle de l'ASB aux banques affiliées, 1er décembre 1920.
[384] En effet, le revenu minimum passible de la *surtax*, qui est de 5 000 $ en 1920, signifie *grosso modo* que le résident suisse doit retirer un revenu de 30 000 CHF uniquement de ses placements américains.
[385] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 8, Circulaire de l'ASB aux banques affiliées, 15 avril 1929.
[386] Sur les problèmes de double imposition liés à l'impôt français sur les valeurs mobilières, voir également Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 318-319.

des justifications complémentaires»[387]. Le but poursuivi par la surtaxation est, en clair, de pousser les banquiers à révéler des renseignements sur l'ampleur de leur activité en France, sinon sur leur clientèle elle-même, en échange d'une révision de la fixation de l'impôt.

Bien que le taux de la taxe cédulaire soit simultanément relevé de 4 à 10% entre 1919 et 1920[388], ce qui aggrave les charges des banques helvétiques, celles-ci refusent de se soumettre à cette procédure. Comme l'expose la direction générale de la BPS, l'un des établissements touchés par l'impôt français, «[i]*l en résulterait ainsi une violation du secret des banques, secret qui a toujours été considéré jusqu'à ce jour en Suisse comme inattaquable*»[389]. Au début des années 1920, ce type de contentieux avec l'administration française ne concerne toutefois pas l'ensemble de la place financière suisse. Outre la BPS, seules trois autres banques suisses sont visées, le Comptoir d'Escompte, la Banque de Genève et le Banque foncière du Jura. Le caractère arbitraire des procédures d'imposition, auxquelles échappent par exemple le CS, la SBS et les banques privées genevoises en dépit de leurs très vastes affaires en France, résulte de l'incapacité à prouver formellement la conduite d'affaires par les banques suisses dans l'Hexagone. Ce ne sont que les sociétés qui possèdent en France des biens immobiliers et qui figurent à ce titre dans des registres qui sont susceptibles d'être passibles de l'impôt français[390].

Cette situation paradoxale met à mal l'autorégulation du marché suisse de l'évasion fiscale internationale par l'ASB. L'association est concrètement prise entre deux feux. D'un côté, les banques imposées en France réclament à cor et à cri, devant l'inégalité de traitement, une politique énergique de la part de l'ASB et du DPF. En octobre 1921, lors d'une rencontre avec G. Sauser-Hall, le membre du conseil d'administration du Comptoir d'Escompte, Robert Julliard[391], «*demande* [...] *des mesures de rétorsion contre les banques françaises en Suisse*»[392]. D'un autre côté, craignant que des plaintes auprès du fisc français ne l'incitent de façon

[387] CAEF, B 43165, Rapport transmis par Maurice Deligne, directeur général de l'Enregistrement français, à H. Baudouin-Bugnet, directeur général des Contributions directes françaises, 6 octobre 1923: «Note relative au Régime fiscal des Valeurs Mobilières dans la législation française». Voir également AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre du Bureau du Contentieux à René de Weck, conseiller à la Légation suisse à Paris, 25 septembre 1923.

[388] Hautcoeur, *op. cit.*, 1994, p. 228.

[389] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de la direction générale de la BPS à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 22 juillet 1921.

[390] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Rapport de l'ASB sur l'impôt français sur le revenu, mars 1922.

[391] *Robert Julliard (1880-10 avril 1970)*: banquier genevois, président du Comité des doubles impôts de la CCI (1925-1939). Affaires: associé de la Banque Lenoir, Poulin et Cie, membre du conseil d'administration du Comptoir d'Escompte puis président, membre du Conseil de l'ASB (1927-1932); membre du Comité France de l'ASB (1926-1933), membre du comité de l'Association de secours mutuels et de protection des intérêts suisses en Russie, président de la Chambre de commerce de Genève (1928-1933) et membre de son conseil (1925-1943), président du conseil d'administration de Appareillages Gardy, membre du conseil d'administration de Sécheron.

[392] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Notes manuscrites de G. Sauser-Hall, chef du Bureau du Contentieux, sur un «Entretien avec M. Julliard», 24 octobre 1921.

contre-productive à étendre ses pratiques, les représentants des grands établissements helvétiques préfèrent faire profil bas vis-à-vis d'une procédure qui s'apparente à une attaque masquée contre le havre fiscal suisse étant donné que les banques américaines échappent, par exemple, à l'imposition française[393].

Majoritaire, ce second camp pousse à commettre une entorse à la stratégie suisse d'obstruction systématique de la taxation étrangère. C'est le sommet de l'aristocratie bancaire qui intervient dans ce sens : sur la demande du président de l'ASB, Alfred Sarasin, aussi bien que d'A. Jöhr, lors de la séance du Comité du 15 mars 1922, l'association décide de ne pas exiger du DPF une protestation officielle auprès du gouvernement français à l'encontre de la taxation des banques suisses[394]. Il s'agit alors d'« *éviter d'attirer l'attention du fisc de ce pays sur le fait qu'il pourrait avoir la possibilité de soumettre à l'impôt* […] *tous les établissements suisses faisant des opérations en France* »[395]. Les litiges de certaines banques suisses, qui s'élèvent à quelques dizaines de milliers de francs, comptent donc peu face à l'importance de maintenir une opacité sur la captation du marché de la gestion des fortunes françaises par la finance suisse au début des années 1920.

La position de l'ASB devient par la suite la politique du gouvernement suisse. J.-M. Musy reprend tel quel le discours de l'ASB afin d'écarter l'éventualité des rétorsions, qui, selon lui, serait pour le fisc français « *l'occasion d'étendre dans la mesure du possible aux établissements suisses travaillant en France le traitement appliqué jusqu'ici aux 3 banques en question* [quatre en fait] »[396]. En ce qui concerne l'appareil diplomatique suisse, habituellement très en verve pour défendre les banques dans leurs contentieux à l'étranger, il ne se met pas véritablement en marche sur ce dossier, en renvoyant la balle aux banquiers suisses pour faire pression auprès du ministère des Finances français[397]. La dénonciation d'« *une politique de faiblesse* » par la BPS et le Comptoir d'Escompte n'y change rien[398]. Par un mélange d'attentisme et d'appels à la prudence, le problème est ainsi laissé en suspens durant l'année 1923, avant qu'il ne disparaisse de l'agenda[399]. Soumise à l'impératif catégorique de la confidentialité, la diplomatie bancaire montre ainsi sa limite à riposter à une surtaxation étrangère. Il faut cependant noter que, bien que des divergences

---

[393] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 30 août 1923.

[394] AASB, PV du Comité de l'ASB, 15 mars 1922.

[395] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de l'ASB, signée par A. Sarasin et J. Clerc, président et deuxième secrétaire de l'ASB, au Bureau du Contentieux, 6 avril 1922.

[396] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à P. Dinichert, chef de la DAE, 8 juin 1922.

[397] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de R. de Weck, chargé d'affaires à la Légation suisse de Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 13 septembre 1923 ; Lettre du Bureau du Contentieux à R. de Weck, 25 septembre 1923.

[398] AASB, Lettre de R. Julliard, du conseil d'administration du Comptoir d'Escompte, et de Hermann Stadlin, directeur de la BPS, à l'ASB, 7 août 1922, en annexe du PV du Conseil de l'ASB, 8 septembre 1922.

[399] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 19 octobre 1923 ; AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de l'ASB, signée M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 27 octobre 1923.

surviennent sur la stratégie à adopter face au fisc français, jamais les banques suisses taxées en France ne menacent l'ASB de céder à la demande française d'inspection. Quant aux autres gestionnaires de fortune helvétiques, ils disposent d'autres cordes à leur arc pour se prémunir discrètement du danger de la généralisation de la pratique fiscale française. Pendant la suite des années 1920, la plupart des établissements helvétiques échappent à la surveillance du fisc français, selon les informations du DPF, par l'utilisation d'«*hommes de paille*» dans leurs relations financières avec l'Hexagone[400].

L'affidavit allemand

Alors que c'est par des mesures internes que les banquiers suisses éludent les procédures états-uniennes et françaises, la contre-offensive diplomatique à l'intensification des contrôles fiscaux étrangers parvient, dans un troisième cas, à ouvrir une brèche dans la législation intérieure étrangère dans laquelle se glissent les banques suisses. En Allemagne, le gouvernement social-démocrate rompt avec les pratiques de taxation libérale des avoirs bancaires dès la fin de la guerre. L'ordonnance sur les mesures contre l'évasion des capitaux du 24 octobre 1919 synthétise le droit de surveillance de l'administration et lui attribue notamment un système automatique d'informations sur les comptes tenus par les banques. Mais l'originalité de cette disposition réside surtout dans le contrôle instauré sur les bénéficiaires de revenus tirés de valeurs mobilières. D'une part, pour que les coupons ne puissent pas échapper à la surveillance fiscale, l'abolition du secret bancaire est couplée avec une obligation de déposer les titres dans des banques allemandes, le *Depotzwang*. D'autre part, pour entraver le contournement de ces contrôles *via* les banques situées en dehors du territoire, l'encaissement depuis l'étranger des revenus tirés du portefeuille de titres allemands est rendu très difficile. Les détenteurs de capitaux sont soumis à la nécessité de signer pour chaque coupon un affidavit nominal qui atteste leur citoyenneté étrangère et leur résidence hors du pays. Comme cette procédure s'effectue sous serment, la fausse déclaration peut mener à des peines pénales allant jusqu'à l'emprisonnement[401].

Les banques suisses sont particulièrement exposées à ces entraves sur le marché financier allemand en raison de l'importance de leurs placements dans ce pays. Devant la gravité de la question, tout en recommandant aux établissements de suspendre l'encaissement des coupons[402], l'ASB déclenche une action diplomatique[403]. Les

---

400 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Note signée «F» [probablement H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux], 29 juin 1928. Sur la détaxation des banques suisses en France, voir également Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, 14 juillet 1928.

401 AASB, PV du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 19 février 1920, p. 3.

402 AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 51, Circulaire du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 15 janvier 1920.

403 BArch, R 901/28333, Note de la Légation suisse à Berlin à l'Auswärtiges Amt, 12 janvier 1920.

principes d'imposition des capitaux en Allemagne sont, comme dans le cas italien, à l'origine en janvier 1920 de la création d'un Comité de défense[404]. Or, lors de sa première démarche, celui-ci atteint sa cible. En février, sous la houlette du DPF et du ministre de Suisse à Berlin, A. von Planta, une délégation composée du premier secrétaire de l'ASB, M. Vischer, et du directeur du CS, H. Kurz, est en effet envoyée dans la capitale allemande afin d'obtenir une abrogation des affidavits allemands pour les personnes résidentes en Suisse. Au cours d'une conférence avec des représentants du monde bancaire allemand et du Reichsfinanzministerium le 13 février, aussi bien le représentant de la Banque Mendelssohn que le directeur de l'homologue allemande de l'ASB, la Centralverband des deutschen Bank- und Bankiergewerbes, se montrent favorables à la demande de H. Kurz. Bien qu'il soit à titre personnel aussi disposé à accéder à la démarche suisse, le sous-secrétaire d'État du ministère des Finances allemand, Ernst Pfeiffer, laisse la question en suspens[405].

Tandis qu'à Berlin H. Kurz a encore «*approché plusieurs personnalités financières, haut placées qui toutes* [...] *ont promis leur aide et concours dans la mesure du possible*»[406], cette hésitation est rapidement écartée. En avril 1920, le Reichsfinanzministerium fait part à l'Auswärtiges Amt de son consentement à la levée des formalités pour les banquiers suisses après en avoir informé autant les banques allemandes que la direction de la Reichsbank[407]. La finance helvétique obtient un assouplissement important des déclarations exigées par le Reich. Au lieu que tous les clients attestent de leur bonne foi par écrit lors de chaque encaissement d'un coupon, les banques affiliées à l'ASB doivent fournir une seule déclaration auprès des autorités allemandes qui certifie que les revenus des titres touchés par leur entremise reviennent à des citoyens suisses non-résidents en Allemagne. Théoriquement, les établissements helvétiques devraient au préalable recevoir une attestation de leurs déposants suisses qui assure qu'ils touchent les coupons pour leur propre compte; les autorités allemandes n'ont cependant aucun moyen de vérification à ce sujet, ce qui ôte le danger des poursuites pénales[408]. La décision allemande permet donc aux banques suisses de fermer les yeux sur l'utilisation de leurs comptes par des résidents allemands à des fins frauduleuses. Pour cause, l'ASB n'estime pas que les établissements doivent respecter la limitation de la portée de l'accord aux domiciliés suisses. Selon M. Vischer, entre les assujettis aux mesures fiscales allemandes et ceux qui ne le sont pas, «[i]*l est très difficile de faire une*

---

[404] AASB, PV du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 10 janvier 1920. La composition initiale du Comité est la suivante: H. Kurz (président, CS); O. v. Waldkirch (Banque fédérale); H. Daeniker (CS); G. Hentsch (Hentsch); N. Künzli (BPS); J. Schmidlin (SBS); M. Vischer (premier secrétaire de l'ASB).

[405] Un compte rendu de cette rencontre est présenté par H. Kurz lors de la séance du Comité Allemagne. AASB, PV du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 19 février 1920.

[406] *Ibid.*, p. 2-3

[407] BArch, R 901/28333, Lettre du Reichsfinanzministerium à l'Auswärtiges Amt, 13 avril 1920.

[408] Sur les avantages obtenus, voir *VIII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung*, *op. cit.*, 1920, p. 127-128.

distinction» et d'ajouter: «*les banques ne peuvent pas se porter garantes de la véracité des dires de leurs clients*»[409].

L'assentiment donné à la demande de l'ASB de la part du Reichsfinanzministerium, alors que ses fonctionnaires sont tout à fait conscients depuis 1918 de l'ampleur du phénomène d'expatriation des titres allemands vers les pays neutres, constitue probablement un exemple de la contribution volontaire par certains membres de l'échelon supérieur de l'État allemand à la dépossession du Reich. Selon une théorie amplement débattue à l'époque, les hauts fonctionnaires allemands, hostiles à la République de Weimar, auraient intensément participé, par toutes sortes d'actes administratifs, à l'évasion des capitaux allemands[410], une tendance qui est précisément raffermie à partir du début de l'année 1920 par la mise en application de l'impôt extraordinaire sur la fortune[411]. Avec la réforme fiscale de M. Erzberger, les contrôles de capitaux, instaurés déjà pendant la guerre, ne servent en effet plus seulement à entraver la fuite des avoirs et la chute du mark; de leur efficacité dépend surtout un prélèvement au sujet duquel l'hostilité des milieux conservateurs est exacerbée par le fait qu'il doit servir en partie à alimenter les budgets des pays alliés au travers des Réparations de guerre[412]. Selon l'interprétation de l'Ambassade française à Berlin, en conséquence de ce lien entre les impôts et les Réparations, «[l]*a fraude fiscale jouit même d'un certain prestige patriotique*» qui atteint «*la bonne volonté de certains fonctionnaires de l'Administration financière et notamment des plus haut placés*»[413]. L'institution d'une fiscalité progressive efficiente, qui rencontre partout en Europe de fortes oppositions après la Grande Guerre, bute ainsi en Allemagne sur une inadéquation totale entre les intérêts des assujettis aux prélèvements et les buts auxquels sont dévolues les rentrées fiscales, un antagonisme qui contamine la sphère étatique elle-même. Dans ce contexte, tout au moins l'accord conclu en 1920 avec l'ASB est-il assurément emblématique des contradictions de la politique financière allemande pendant la période inflationniste. Ne se contentant pas de marquer une certaine tolérance, comme ailleurs, vis-à-vis du paradis fiscal suisse, le Reichsfinanzministerium n'hésite pas à stimuler son activité par la levée des dispositifs de contrôle à peine ceux-ci institués.

L'attitude des représentants de la Reichsbank et de la Centralverband des deutschen Bank- und Bankiergewerbes s'explique, par contre, plus aisément au regard de leur opposition ouvertement affichée à l'égard du programme fiscal de M. Erzberger. Dès le milieu de l'année 1920, la direction de la Reichsbank demande le rétablissement rapide du secret bancaire tout comme l'abandon au plus tôt du

---

409 AASB, PV du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 19 février 1920, p. 4.
410 Voir par exemple Wulfsohn, Wernlé, *op. cit.*, 1923, p. 36-38.
411 Sur cette réforme, voir par exemple Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 156-165.
412 Sur le lien entre résistance fiscale et les Réparations de guerre, voir par exemple Schuker, art. cit. 1978, p. 354-358; Kent, *op. cit.*, 1989, p. 87-88 et 102; Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 348-349.
413 CAEF, B 57744, Rapport du Service financier de l'Ambassade de France à Berlin, transmis au ministère des Finances français, 17 février 1922.

Depotzwang en imputant la chute du mark et l'inflation, plutôt qu'à l'insuffisance des recettes fiscales, à la perte de confiance qui est causée par ces mesures à l'étranger[414]. La Centralverband se place également aux premières loges pour exiger l'abolition des mesures de lutte contre l'évasion fiscale[415]. Dans son ouvrage de référence sur l'hyperinflation, Gerald Feldman note «*l'unanimité rare dans leur opposition à ces régulations*» que montrent en son sein les grandes banques, les banques d'épargne et les banques de crédit[416]. Dans ce cadre, la levée partielle d'un moyen de contrôle à l'égard du paradis fiscal suisse est au bénéfice des milieux économiques allemands: cette décision facilite l'évitement de l'obligation de dépôt, affaiblit le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale et accroît l'attractivité du marché des capitaux allemands pour les investisseurs étrangers. Tout se passe donc comme si le renforcement de la place financière helvétique ne représentait au début des années 1920 qu'un mince inconvénient face à la volonté de certains groupes influents de rendre ineffectif le prélèvement sur le capital en Allemagne[417]. L'avortement rapide de la première tentative de la part du gouvernement allemand d'obtenir de la Suisse une assistance fiscale, analysé ci-après, s'insère dans une dynamique semblable.

1.3.4 Les premières négociations allemandes sur la double imposition et l'évasion fiscale: le choix de la dérégulation des milieux dirigeants suisses

Überfremdung ***et double imposition pendant la guerre***

Si les milieux financiers, les hauts fonctionnaires et le gouvernement helvétiques collaborent activement, aussi bien en amont qu'en aval de l'élaboration des législations, pour éviter que les affaires de la finance helvétique ne soient entravées par les systèmes fiscaux étrangers, une partie des discussions de fiscalité internationale échappe durant les années d'immédiat après-guerre à cette coopération intense. À partir de 1920, débutent, sous l'impulsion du Reich, des pourparlers entre États pour réguler, par le biais de conventions, les relations fiscales transfrontalières, des débats desquels les milieux bancaires suisses vont être tenus à l'écart. Mais, avant d'évoquer ces discussions, il faut revenir quelques années en arrière, puisqu'en 1917 le Conseil fédéral a déjà reçu une première demande d'ouverture de négociations de double imposition de la part du gouvernement allemand. À l'époque, le Reich propose

[414] BArch, R 3101/10035, Rapport du Reichsbank-direktorium, transmis à Ernst Scholz, du Reichswirtschaftsministerium, 1er septembre 1920.
[415] BArch, R 3101/10035, Lettre de la Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes, signée Arthur Salomonsohn, de la Disconto-Gesellschaft, au Reichstag, 17 octobre 1921.
[416] Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 581.
[417] Notons qu'en revanche, la Centralverband se montre très critique à l'égard de certains avantages fiscaux dont bénéficient les succursales de banques étrangères présentes en Allemagne, ce qui démontre la volonté des banques allemandes de préserver leur propre marché. Voir par exemple BArch, R 3101/10035, Lettre de la Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes au Reichstag, 6 juin 1921.

un règlement bilatéral portant sur la répartition de l'assiette d'impôt sur les bénéfices de guerre, aussi bien pour les personnes physiques que pour les entreprises. Le projet allemand prévoit, dans les grandes lignes, de réguler l'imposition selon le principe suivant : le commerçant doit être taxé uniquement à son domicile sur les bénéfices réalisés dans son pays de résidence[418]. Dans le cas d'une multinationale, cela implique que les différents établissements affiliés sont chacun imposés seulement sur les profits effectués dans le territoire où il se situe.

Bien que le projet ait l'apparence pour l'économie helvétique d'une mesure de libéralisation du marché allemand, les plus hautes sphères du capitalisme suisse mettent immédiatement leur veto à son encontre. À la demande du président du Vorort Alfred Frey, le président du conseil d'administration du CS, Julius Frey, rédige en novembre 1917 un long rapport dans lequel il dénonce une manœuvre cachée du gouvernement allemand. Selon J. Frey, qui est par ailleurs lui-même lié à de nombreuses entreprises industrielles[419], sous couvert d'offrir des meilleures conditions fiscales aux résidents et aux entreprises suisses en Allemagne – conditions dont elles jouissent déjà en grande partie sous la législation existante –, l'objectif principal de la proposition est en réalité de faire échapper les commerçants allemands à l'impôt suisse sur les bénéfices de guerre en restreignant le pouvoir de taxation de l'administration helvétique sur les agents de commerce qui font des affaires en Suisse. En effet, contrairement aux pratiques usuelles dans les cantons helvétiques, l'AFC s'est vu accorder pour l'impôt sur les bénéfices de guerre un droit de taxer l'entier des revenus tirés par des non-résidents de toutes les affaires conclues dans la Confédération. Dès lors, pour J. Frey, de l'accord proposé il «*ne peut sûrement pas* [en] *être question, car par cette entremise l'impôt sur les bénéfices de guerre pour les étrangers, pour autant qu'ils soient allemands – et ces derniers forment la majorité prédominante – serait complètement levé, d'autant plus que les bénéficiaires de guerre allemands qui s'arrêtent en Suisse ne réalisent pas leurs bénéfices en Suisse, où ils achètent des marchandises, mais en Allemagne où ils les vendent*»[420].

Partagé par son homonyme du Vorort[421], ce point de vue est également soutenu par le conseiller fédéral en charge à l'époque du DFFD, G. Motta. À côté des difficultés soulevées par le DFJP à propos de la mise en œuvre d'une convention, en raison du fonctionnement différent des impôts de guerre suisse et allemand[422], et de la volonté de ne pas entrer en négociation alors que la fiscalité fédérale directe est en phase d'élaboration, celui-ci invoque au début de l'année 1918 les pertes fiscales

[418] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de la Légation allemande à Berne à la DAE, 18 octobre 1917.
[419] Sur J. Frey, Andreas Steigmeier, «Julius Frey», in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch].
[420] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de J. Frey, président du conseil d'administration du CS, A. Frey, président du Vorort, 23 novembre 1917.
[421] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre d'A. Frey, président du Vorort, à Gustave Ador, conseiller fédéral en charge du DPF, 26 novembre 1917.
[422] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre d'Eduard Müller, conseiller fédéral en charge du DFJP, à G. Ador, conseiller fédéral en charge du DPF, 28 novembre 1917.

unilatéralement consenties que causerait un accord: pour «*les hommes d'affaires allemands, qui depuis le début de la guerre submergent la Suisse*», l'abandon des méthodes helvétiques de taxation «*serait un privilège pour les Allemands presque sans compensation, comme beaucoup plus d'Allemands font des bénéfices de guerre en Suisse que les Suisses à l'étranger*»[423]. Devant l'unanimité des voix consultées, la proposition du Reich est officiellement refusée quelques jours plus tard par le DPF[424].

Les considérations qui prédominent en 1917 tant au sein du DFFD que chez le patronat bancaire et industriel vont à l'encontre, comme on le voit, d'une stratégie de libéralisation des marchés. Les troubles financiers exceptionnels qui caractérisent la fin de la guerre jouent sans aucun doute un rôle dans ce refus d'alléger l'imposition des entreprises étrangères. La volonté de préserver la substance fiscale de la part du chef du DFFD s'explique par la détérioration rapide de la situation budgétaire de la Confédération: les déficits des comptes fédéraux ont explosé entre 1915 et 1917, et les seuls intérêts de la dette publique engloutissent durant cette dernière année plus de la moitié des recettes ordinaires de la Confédération. Or, dans ce cadre, une fonction centrale est dévolue à l'impôt extraordinaire sur les bénéfices de guerre, qui constitue une source de rentrées équivalentes aux produits de tous les autres impôts fédéraux entre 1915 et 1920[425]. Dans une certaine mesure, dans ce contexte inhabituel, le positionnement de J. Frey et A. Frey peut aussi s'interpréter comme un choix de reporter au maximum sur les milieux d'affaires étrangers le coût du retour à l'équilibre budgétaire, un objectif mis en berne pendant la guerre, mais qui reste l'horizon à moyen terme des élites suisses. À cela s'ajoute le fait que, conformément aux dires de J. Frey et G. Motta, les entreprises suisses ne semblent effectivement pas être lourdement sanctionnées par l'impôt sur les bénéfices de guerre allemand: aucune plainte d'une grande entreprise industrielle ne transparaît dans les sources consultées, et le Vorort ne paraît pas réagir à cet égard. Quant à l'ASB, elle décide en mai 1917 de ne pas protester collectivement contre l'impôt de guerre allemand devant le peu d'intérêts en jeu[426].

Mais un autre phénomène, qui apparaît implicitement dans les rapports de G. Motta et de J. Frey lorsque ceux-ci évoquent la présence allemande en Suisse, explique l'option temporairement prise par les dirigeants helvétiques. À la fin de la Première Guerre mondiale, tandis que le territoire helvétique a été intensivement mis à profit par les firmes étrangères pour leur commerce international durant le conflit, les voix se multiplient pour préserver le marché suisse de l'influence des grandes puissances, en particulier de celle du voisin du Nord. La lutte contre l'«Überfremdung économique» – selon le terme employé par analogie avec les discours xénophobes en

---

[423] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DFFD, à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 28 février 1918.
[424] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du DPF, non signée, à la Légation allemande à Berne, 13 mars 1918.
[425] Guex, *op. cit.*, 1993, p. 356 et 362-374.
[426] AASB, PV du Comité de l'ASB, 12 mai 1917, p. 8-9.

vogue à l'époque sur la surpopulation étrangère – devient en effet une problématique de premier ordre pour le patronat helvétique. En automne 1917, au moment même où la proposition allemande d'entrer en négociations intervient, le Vorort met sur pied une « Überfremdungs-Kommission » dans le but de pousser le gouvernement à contenir la participation étrangère dans l'économie suisse. On retrouve au sein de ce comité A. Frey et J. Frey, ce dernier se montrant particulièrement actif sur ce dossier. L'initiative du patronat débouche sur une révision du droit actionnarial par un arrêté du Conseil fédéral du 8 juillet 1919 qui contraint les sociétés anonymes helvétiques à placer en majorité au sein de leur conseil d'administration des membres de nationalité suisse[427]. Au regard de la simultanéité des discussions, il est donc probable que le président du Vorort et le dirigeant du CS ont en tête des préoccupations de ce type lorsqu'ils soutiennent l'imposition rigoureuse des affaires allemandes sur le sol helvétique.

La taxation des coupons et des hypothèques

En 1917-1918, l'urgente nécessité de conserver les rentrées fiscales, l'inutilité d'une convention de double imposition pour les sociétés helvétiques ainsi que l'orientation protectionniste du patronat suisse expliquent que les cercles dirigeants aient renoncé à engager une négociation sur une extension bilatérale du droit fiscal international de la Suisse. Bien que ces trois facteurs continuent à influer sur la politique suisse à partir de 1919, la généralisation à l'étranger des taxes sur les coupons change la donne pour les milieux bancaires. Selon sa stratégie d'obstruction systématique à l'imposition étrangère, l'ASB tente tout d'abord d'engager le DPF dans une contestation du principe lui-même d'imposition à la source des intérêts et des dividendes touchés par des non-résidents[428]. Les banquiers suisses ne s'arrêtent pas sur le fait qu'ils ont accepté de payer les impôts de ce type avant la guerre en France ou en Grande-Bretagne pour déclarer par exemple, lors de l'introduction du *Kapitalertragssteuer*, qu'il est « *injuste qu'un Suisse habitant en Suisse, porteur d'un coupon allemand supporte une retenue de 10 % sur son revenu* »[429].

En revanche, à l'opposé des milieux bancaires, la Confédération se refuse à combattre pour sa part ce type de taxes étrangères[430]. Outre l'inconsistance de la ligne

[427] Pour tous ces éléments, voir Martin Lüpold, « Der Ausbau der "Festung Schweiz" : Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881-1961 », Thèse de doctorat, Faculté de philosophie de l'Université de Zurich, manuscrit, 2010, p. 217-268. Voir également Martin Lüpold, « Wirtschaftskrieg, Aktienrecht und Corporate Governance. Der Kampf der Schweizer Wirtschaft gegen die "wirtschaftliche Überfremdung" im Ersten und Zweiten Weltkrieg », in Groebner, Guex, Tanner (éd.), *op. cit.*, 2008, p. 99-105.

[428] *VII. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes*, *op. cit.*, 1919, p. 24-28. Pour les débats à ce sujet, AASB, PV du Comité de l'ASB, 27 mai 1919 ; PV du Conseil de l'ASB, 25 juin 1919.

[429] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre du Comité de défense Allemagne de l'ASB, signée J. Clerc, deuxième secrétaire de l'ASB, à O. Pinösch, chef du Bureau du Contentieux, 22 mai 1920.

[430] Voir par exemple AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 5, Lettre du Bureau du Contentieux à l'ASB, 28 janvier 1920 ; Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à la DAE, 4 mars 1920. Voir également *VIII. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung*, *op. cit.*, 1920, p. 40-44.

de l'ASB, ce sont encore des raisons budgétaires qui expliquent cette position : alors que le DFFD prépare la mise en œuvre de l'impôt fédéral sur les coupons, qui, en dépit de la faiblesse de ses taux est déterminant pour calmer l'opposition du mouvement ouvrier au programme financier de la Confédération, le moment est inapproprié pour exiger la levée d'une ponction semblable à l'étranger[431]. L'administration fédérale consent toutefois à appuyer les démarches des banques pour détaxer leurs hypothèques allemandes au vu de l'importance des sommes en jeu et de l'inapplication de la future taxe sur les coupons à ce type de créances. Les pourparlers qui s'engagent en 1920 avec le Reich sont joints au règlement des litiges sur la garantie de la parité monétaire[432]. Près de 200 millions CHF d'hypothèques allemandes possédées par les banques suisses sont libellées avec une clause or ou une clause franc, qui assure le règlement des intérêts hypothécaires au cours d'avant-guerre, mais dont la validité est dénoncée par le Reich au début du conflit[433]. Le 6 décembre 1920, l'accord conclu sur les Goldhypotheken allemandes entre le Reich et la Confédération réévalue le paiement des intérêts hypothécaires à l'avantage des banques suisses. Par contre, problème secondaire face à la question monétaire, la taxation des créances reste encore irrésolue[434].

Afin d'atteindre le but recherché, d'autres stratagèmes sont envisagés par les banquiers suisses : A. Jöhr évoque par exemple la possibilité de coupler l'exigence de la détaxation des hypothèques à l'octroi des prêts à l'Allemagne[435]. Néanmoins, les concessions demandées par le Reich sur les clauses monétaires pour obtenir en retour l'exemption fiscale sont jugées trop importantes par l'ASB[436]. C'est en raison de cette incapacité à contrer les taxes à la source que les milieux bancaires poussent, entre le milieu de l'année 1920 et le début de l'année suivante, à une réglementation internationale de la taxation des coupons touchés par les non-résidents. Dans la

[431] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre de l'AFC, signée J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, au Bureau du Contentieux, 12 juin 1920. Sur l'importance de l'impôt sur les coupons pour les relations avec les couches populaires, voir Guex, art. cit., 1994a, p. 210-212.

[432] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre du Bureau du Contentieux au Comité de défense Allemagne de l'ASB, 30 novembre 1920.

[433] AFB, E 2001 B, 1000/1502, vol. 51, Lettre du Comité de défense Allemagne de l'ASB, signée H. Kurz et M. Vischer, président et secrétaire du Comité, à la DAE, 8 mars 1920. Selon un sondage de l'ASB, les hypothèques avec une clause or s'élèvent précisément à 106 645 063 marks et les hypothèques avec une clause franc à 53 816 319 marks. À cela s'ajoutent encore 114 798 940 marks d'hypothèques sans clause. Selon l'ASB, ces chiffres ne reflètent toutefois pas la totalité des hypothèques allemandes en mains suisses.

[434] Sur l'accord, voir *IX. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung über das Geschäftsjahr vom 1. Juli 1920 bis zum 31. März 1921*, Basel : Frobenius, 1921, p. 75-77 ; AASB, PV du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 7 décembre 1920 ; W. Reichardt, *Die schweizerischen Goldhypotheken in Deutschland. Die Staatsverträge zwischen Deutschland und der Schweiz vom 6. Dezember 1920 und 25 März 1923 über die schweizerischen Goldhypotheken in Deutschland*, Berlin : Spaeth & Linde, 1923. L'accord est catastrophique pour nombre de petits emprunteurs allemands, qui se retrouvent soudainement avec des intérêts démultipliés en raison de la chute du mark. Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 522-524.

[435] AASB, PV du Comité de défense Allemagne de l'ASB, 5 octobre 1921, p. 15.

[436] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre du Comité de défense Allemagne de l'ASB, signée par H. Kurz et M. Vischer, président et secrétaire du Comité, à la DAE, 15 août 1921.

préparation de sa séance du 16 novembre 1920, le Conseil de l'ASB estime que « [l]*e moment nous semble venu de demander au Département politique d'encourager un accord international concernant la prévention de la double imposition* »[437]. Cette stratégie est aussi influencée par le fait qu'en été et en automne 1920, comme on le verra dans le chapitre suivant, le congrès de la CCI et la Conférence financière internationale de Bruxelles ont expressément invité à une réglementation interétatique du problème de la double imposition. Appuyée par la BNS[438], l'ASB entrevoit l'opportunité que la Suisse donne l'impulsion à un mouvement de détaxation réciproque à la source des revenus mobiliers, en invoquant la superposition d'impôts sur le même profit que causeraient les taxes sur les coupons[439].

Arrêtons-nous un instant sur la justification par l'ASB de la levée des taxes sur les coupons pour les non-résidents : elle démontre combien la notion de double imposition est sujette à caution. Formellement correct d'un point de vue économique – les revenus du capital investi à l'étranger sont imposables avec l'instauration de taxes sur les coupons aussi bien à la source du revenu qu'au domicile du créancier –, l'argument du caractère injuste de la double taxation est dans la pratique douteux pour deux raisons. D'un côté, on sait qu'une grande partie des placements suisses à l'étranger consiste en des réinvestissements d'avoirs d'origine étrangère : dans ce cas, les taxes sur les coupons n'imposent au mieux qu'une seule fois le profit tiré du capital qui n'est pas révélé au fisc. Une des raisons essentielles du recours plus intensif après la guerre aux taxes sur les coupons réside précisément dans la volonté de trouver un moyen d'atteindre les revenus des valeurs mobilières qui, comme on l'a déjà noté, sont largement éludés dans les déclarations pour les taxes progressives. D'un autre côté, même dans le cas où les revenus auraient été déclarés par le bénéficiaire à l'administration fiscale de son pays de domicile, la double imposition qui résulte des impôts sur les coupons ne détériore pas la situation des non-résidents par rapport aux domiciliés, qui sont également passibles de la taxe proportionnelle à la source à laquelle s'ajoute un impôt progressif sur les revenus[440]. Ce second prélèvement est, de fait, considéré durant l'entre-deux-guerres comme un impôt de superposition. En somme, annuler les taxes à la source pour les non-résidents n'équivaudrait pas à ôter une double imposition injuste à leur égard, mais les avantagerait par rapport aux personnes domiciliées dans le pays. En outre, la mesure proposée par l'ASB encouragerait l'évasion fiscale *via* les centres financiers étrangers.

437 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 16 novembre 1920, Rapport préliminaire de la séance, signé A. Sarasin et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB.
438 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 6, Lettre de la BNS au Bureau du Contentieux, 25 juin 1920.
439 *IX. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung*, *op. cit.* 1921, p. 70-71.
440 Cette situation se modifie quelque peu après l'introduction de l'impôt sur les coupons en Suisse à la fin de l'année 1921. Le revenu retiré par un résident helvétique d'un titre étranger est désormais susceptible théoriquement d'être taxé trois fois : 1) par l'impôt étranger sur les valeurs mobilières, 2) par l'impôt suisse sur les coupons, 3) par l'imposition progressive helvétique sur déclaration. Toutefois, comme on l'a dit, seule une petite fraction des titres étrangers est concernée par l'impôt helvétique sur les coupons.

L'offensive Erzberger

Ce ne sont toutefois ni la faiblesse de l'argumentaire ni l'introduction d'un impôt fédéral sur les coupons à la fin de l'année 1921 qui vont être les causes premières du rejet de la proposition des milieux bancaires. De façon assez surprenante, les membres du Conseil de l'ASB ne semblent pas avoir connaissance d'un fait crucial lorsqu'ils s'adressent au DPF pour la conclusion d'un accord de double imposition en novembre 1920 : exactement une année plus tôt, le gouvernement suisse a été approché dans ce but pour la deuxième fois par la Légation allemande à Berne. À l'origine de ces démarches se trouve une note de l'Auswärtiges Amt du 24 octobre 1919 qui invite les diplomates allemands en fonction dans les pays neutres et les pays de l'ancien Empire austro-hongrois à sonder les différents gouvernements au sujet d'une réglementation de la superposition d'impôts[441]. L'enjeu central de cette initiative est ailleurs. Par cette missive, qui est envoyée le même jour que la promulgation de l'ordonnance sur la surveillance des capitaux, les Affaires étrangères relaient en fait les visées du ministre des Finances, M. Erzberger, qui cherche à compléter la nouvelle législation intérieure par une entraide pour lutter contre l'évasion fiscale et pour recouvrer les créances d'impôts en suspens des Allemands expatriés. En d'autres termes, selon la distinction de l'époque, M. Erzberger demande autant une assistance administrative que juridique avec l'étranger[442]. Devant cet objectif, la réponse officieuse qu'obtient le ministre allemand à Berne, Adolf Müller, de la part de G. Motta, quelques semaines avant que celui-ci ne passe du DFFD au DPF, est sans équivoque : « *Ce Département, tout comme le Département de l'économie publique, est opposé à un accord sur l'entraide* [Rechtshilfe] *contre l'évasion fiscale.* »[443] La position du Conseil fédéral n'a pas évolué depuis l'avant-guerre et les pressions françaises à l'encontre du havre fiscal helvétique, confirmant du même coup la pratique restrictive du gouvernement helvétique en matière de collaboration judiciaire. En août 1918, le Conseil fédéral a d'ailleurs rappelé aux autorités cantonales que celles-ci ne doivent en aucun cas coopérer avec l'étranger dans les procédures pénales au sujet d'affaires militaires, politiques ou fiscales[444]. C'est donc sans se référer aux banquiers, semble-t-il, que le gouvernement suisse écarte, pour ainsi dire spontanément, la proposition allemande.

---

[441] BArch, R 901/61058, Lettre de l'Auswärtiges Amt à l'Ambassade de Vienne, aux Légations de La Haye, Copenhague, Stockholm, Christiania [Oslo] et Berne, ainsi qu'au Consulat de Prague, 24 octobre 1919.

[442] Sur les démarches en direction des Neutres de M. Erzberger, voir Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 164. Il faut souligner ici le fait que, dans les négociations fiscales internationales de l'entre-deux-guerres, contrairement à aujourd'hui, l'expression « assistance juridique » (ou parfois également « assistance judiciaire ») est le plus souvent utilisée, pour désigner, non pas la coopération entre tribunaux dans la lutte contre l'évasion ou la fraude fiscales, mais les procédures internationales de recouvrement d'impôts.

[443] BArch, R 901/27955, Télégramme d'A. Müller, ministre d'Allemagne à Berne, à l'Auswärtiges Amt, 6 novembre 1919. Notons qu'à l'époque l'administration allemande désigne par le terme « Rechtshilfe » aussi bien l'assistance entre les tribunaux qu'entre les administrations.

[444] AFB, E 2001 C, 1000/1533, vol. 97, « Kreisschreiben des schweizerischen Bundesrates an sämtlichen Kantonsregierungen bettreffend Unzulässigkeit der Vornahme von Amtshandlungen in Strafsachen durch fremde Agenten oder Beamte auf Schweizergebiet und betreffend die Rechtshülfe in ausländischen Strafprozessen », 9 août 1918.

Le dossier de l'évasion fiscale n'est cependant pas clos : la partie se complique au début de l'année 1920, aussi bien sur le front extérieur que sur le front intérieur. Sur le plan international, contrairement à l'exécutif suisse, le gouvernement des Pays-Bas – l'autre coffre-fort des avoirs en provenance du Reich – a accepté immédiatement l'ouverture de négociations avec l'Allemagne[445]. Ceci ravive la volonté allemande de parvenir au même résultat avec la Suisse. Lors de plusieurs interventions dans les premiers jours du mois de janvier, M. Erzberger annonce publiquement la nécessité d'arriver avec la Confédération à un accord contre l'évasion fiscale[446]. La situation helvétique face à l'Allemagne devient d'autant plus délicate que des remises en cause du secret bancaire apparaissent simultanément dans les débats parlementaires en Suisse[447]. Les socialistes helvétiques se sont retrouvés esseulés lorsqu'ils ont demandé pour la première fois l'instauration d'un droit de regard sur les comptes bancaires pour l'administration fiscale fédérale au mois de décembre 1915 dans les discussions aux Chambres sur la mise en œuvre de l'impôt de guerre[448]. Mais, en février 1920, alors que la création d'un deuxième impôt fédéral de guerre fait débat, une alliance « rouge-verte », potentiellement majoritaire au Parlement, entre le PSS et les représentants agrariens, se dessine contre le secret bancaire. Les parlementaires de ces fractions présentent conjointement au Conseil national une proposition visant à obliger les banques à octroyer tous les renseignements dont elles disposent aux autorités fiscales et à taxer les capitaux étrangers déposés en Suisse[449]. Pour contrer l'agenda déflationniste du gouvernement, les représentants politiques des couches défavorisées de la population attaquent un des privilèges les plus manifestes des classes aisées.

J.-M. Musy, fraîchement élu à la tête du DFFD, va déployer un double jeu pour désamorcer ces attaques intérieures et extérieures. Au Parlement suisse, selon une tactique éprouvée en la matière, il se retranche derrière l'argument de l'évasion de capitaux que provoquerait une restriction unilatérale de la confidentialité sur les comptes en banque de la part de la Confédération – un mouvement de fuite qui aurait selon lui immédiatement débuté à l'annonce du projet des agrariens et des socialistes. Parallèlement, pour ne pas apparaître comme le défenseur des fraudeurs fiscaux, il insiste très lourdement sur le soutien qu'il apporterait à la mise en place ultérieure de

445 BArch, R 901/61058, Copie d'une lettre de la Direction des affaires économiques du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas du 4 décembre 1919 [transmise par la Légation allemande à La Haye à l'Auswärtiges Amt, 8 décembre 1919]. Sur ces négociations, voir également les quelques lignes dans Evers, art. cit., 2013, p. 381-382.

446 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1. Extrait de la *Vossische Zeitung* du 9 janvier 1920, transmis dans une lettre d'A. von Planta, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 12 janvier 1920.

447 Pour ce qui suit, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 412-416 ; Guex, art. cit., 2013.

448 PV du Conseil national, 16 décembre 1915, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale suisse*, vol. 4, 1915, p. 417-422.

449 PV du Conseil national, 3 février 1920, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale suisse*, vol. 1, 1920, p. 23-39. Sur ces démarches, voir également *Neue Zürcher Zeitung*, « Der Nationalrat und die Kriegssteuer », n° 220, 8 février 1920 ; *Neue Zürcher Zeitung*, « Der Nationalrat und die Kriegssteuer », n° 247, 13 février 1920.

régulations au niveau international. D'après J.-M. Musy, «[c]*'est sur ce terrain seul que l'on pourra arriver à prendre certaines mesures qui rendront l'évasion fiscale très difficile, pour ne pas dire impossible*»[450]. Le conseiller fédéral fribourgeois, issu d'une région rurale mais très proche du monde bancaire dont il a intégré les plus hautes sphères avant son élection au gouvernement[451], use ici d'une stratégie identique à celle qu'il a mobilisée deux mois et demi auparavant dans son propre canton. Alors conseiller d'État en charge des finances du seul canton au sein duquel le fisc ne respecte pas le secret bancaire dans les procédures fiscales ordinaires, il s'est assuré de l'appui des agrariens à une neutralisation du contrôle fiscal sur les comptes en banque à Fribourg en brandissant similairement la menace de l'évasion des capitaux vers les autres cantons. En résonance avec les propos futurs tenus au Parlement suisse, il déclare devant le Grand Conseil fribourgeois le 24 novembre 1919, soit moins de trois semaines avant son élection au Conseil fédéral: «*Le jour viendra où toutes les banques de Suisse auront l'obligation de donner au fisc les révélations nécessaires pour diminuer la fraude.* [...] *Pour le moment, et tant que 25 États suisses n'ont pas une législation identique sur ce point, les capitalistes ont des moyens d'évasion à leur disposition.*»[452]

L'argument n'est que rhétorique: une fois au Conseil fédéral, dans sa toute première intervention aux Chambres en février 1920, J.-M. Musy fait lui-même barrage à une telle législation. Par la convocation de la concurrence fiscale intercantonale, puis internationale, sous l'apparence d'une position accommodante à l'égard de l'aile agrarienne du bloc bourgeois, le catholique-conservateur peut successivement se déresponsabiliser de la lutte contre l'évasion fiscale autant au niveau régional que fédéral. Aux mots viennent s'ajouter les actes. Le front commun contre le secret bancaire est définitivement percé dans le courant de l'année 1921 par les milieux économiques et les partis gouvernementaux, le PRD et les catholiques-conservateurs, grâce à des concessions concrètes en direction des agrariens. Une stabilisation des taux d'intérêt, mesures cruciales pour une paysannerie suisse qui est fortement endettée, et une élévation considérable des droits de douane dans le but de protéger le marché agricole helvétique sont engagées, ce qui permet de rallier les milieux paysans au bloc bourgeois dans le soutien au secret bancaire[453].

Il reste à J.-M. Musy à écarter la menace extérieure[454]. Or, lorsque celui-ci prononce le 3 février son discours au Conseil national, l'alibi de la préservation du secret bancaire

---

[450] PV du Conseil national, 3 février 1920, in *Bulletin*, *op. cit.*, vol. 1, 1920, p. 33.

[451] Sebastiani, *op. cit.*, 2004, p. 141. Outre d'innombrables positions dans des établissements de moyenne importance, J.-M. Musy est, à la sortie de la guerre, membre du conseil d'administration d'une grande compagnie d'assurance, la Rentenanstalt, et du Conseil de banque de la BNS.

[452] Bulletin des séances du Grand Conseil de Fribourg, 71, 24 novembre 1919. Pour cet épisode fribourgeois, voir Farquet, Winiger, art. cit., 2009, p. 95-105.

[453] Pour tous ces éléments, voir l'analyse de Guex, art. cit., 2013. Notons que la Suisse devient un des pays les plus protectionnistes d'Europe sur les produits agricoles à la suite de ce marché. Sur l'élévation considérable des droits de douane, voir Humair, art. cit., 2008, p. 166-167 et 173.

[454] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, Lettre du DPF, rédigée par Karl von Jenner, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 9 février 1920.

a disparu en partie avec les démarches plurilatérales entreprises par l'Allemagne et l'entrée en matière du gouvernement néerlandais. Les paroles du conseiller fédéral ne sont d'ailleurs pas passées inaperçues : certains diplomates allemands, comme le conseiller financier de la Légation à Stockholm, estiment, en raison des prises de position de J.-M. Musy en faveur de la lutte contre l'évasion fiscale, qu'en comparaison par exemple de la Suède «*la Suisse est* [...] *un terrain plus approprié pour influencer l'opinion publique en faveur de telles mesures internationales*»[455]. Dans les mois qui suivent, le DPF et le DFFD s'emploient dès lors à étouffer la demande allemande par un mélange de tactiques dilatoires vis-à-vis de l'Allemagne et de confinement des discussions en Suisse. Tout laisse à penser que les milieux bancaires, habituellement sur le qui-vive au sujet de la fiscalité internationale, sont intentionnellement exclus du processus de décision[456]. Ce choix est motivé sans doute par la volonté d'éviter que l'ASB ne réagisse à la proposition allemande par une campagne virulente, et que l'affaire ne s'ébruite de cette manière jusqu'aux opposants suisses au secret bancaire, qui pourraient être tentés de confronter J.-M. Musy à ses promesses.

La confidentialité des débats est en outre assurée par le fait que l'administration allemande elle-même opte, à partir de la deuxième moitié des années 1920, pour des manœuvres discrètes en proposant l'ouverture de négociations de double imposition sans évoquer l'assistance fiscale afin de ne pas se voir présenter un refus immédiat. Avant l'entame des pourparlers avec les Pays-Bas en janvier 1921, un membre de l'Auswärtiges Amt ne cache cependant pas que «[l]*a principale raison de la suggestion allemande* [d'entrer en négociations de double imposition] *était* [...] *l'idée que l'on puisse parvenir peut-être par des pourparlers oraux à décider les Néerlandais à conclure aussi un accord d'entraide en matière fiscale*»[457]. On assiste de cette manière entre 1920 et 1922 à un exercice étrange dans lequel la question essentielle est passée sous silence, aussi bien du côté suisse qu'allemand. Le premier acte de ce jeu de dupe se déroule trois semaines seulement après le discours de J.-M. Musy : sur proposition du DFFD, le Conseil fédéral refuse officiellement le 27 février 1920 l'entrée en négociations avec l'Allemagne en invoquant de façon très laconique les «*inconvénients*» de l'accord[458].

---

455 BArch, R 901/28334, Lettre d'un conseiller financier à la Légation allemande à Stockholm au Reichsfinanzministerium, 3 juillet 1920.

456 L'ASB ne semble prendre officiellement connaissance des démarches qu'en avril 1921. AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 2 avril 1921. En revanche, il est très probable que les membres des plus hautes sphères du capitalisme financier suisse aient conscience, au moins vaguement, des discussions. En tout cas, lors d'une séance de la commission fédérale d'experts sur les questions monétaires, dirigée par Edmund Schulthess, conseiller fédéral en charge du DFEP, et J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, et lors de laquelle sont présents entre autres L. Dubois, J. Frey et A. Jöhr, la question de la coopération fiscale internationale est rapidement mentionnée. Protokoll über die Verhandlungen der Engern Expertenkommission für die Valutafragen. Aide-mémoire du DFFD, 26 avril 1920, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 7, tome 2, 1984, p. 636-642.

457 BArch, R 901/61059, Note de l'Auswärtiges Amt, 19 janvier 1921.

458 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 4, PV du Conseil fédéral, proposition du DFFD : «Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland», 27 février 1920.

À la fin de 1920 une nouvelle tentative allemande d'engager la Confédération dans des pourparlers de double imposition aboutit pourtant à un résultat[459]. C'est une cause quelque peu contingente qui explique le revirement du côté suisse. Durant la deuxième moitié de l'année 1920, à la suite des réformes du système allemand de taxation sur le revenu, les cas de superposition d'impôts des travailleurs frontaliers helvétiques se multiplient[460]. Le revenu salarial de ces derniers subit une double ponction, une fois à la source en Allemagne et une seconde fois à leur domicile en Suisse. Devant les nombreuses plaintes que reçoit le DPF[461], qui seront relayées par une interpellation au Conseil national le 18 février 1921, le gouvernement helvétique est contraint d'accepter de régler les contentieux par l'entremise d'une convention internationale[462]. À l'encontre de la proposition allemande d'un accord général de double imposition entre la Confédération et le Reich, incluant entre autres les bénéfices industriels, J.-M. Musy et le DPF ne consentent toutefois qu'à un accord signé par les cantons limitrophes eux-mêmes et limité aux travailleurs frontaliers. Par deux fois, les diplomates de la Légation allemande à Berne se voient objecter l'incapacité constitutionnelle de l'administration fédérale à signer au nom des autorités cantonales et communales une convention globale de double imposition du fait de la souveraineté de ces derniers en matière fiscale[463].

À l'interne, afin d'atténuer au minimum la portée de la convention, le DFFD et le DPF s'appuient parallèlement sur les Départements cantonaux des finances. Lors d'une conférence réunissant des conseillers d'État et des représentants des administrations fiscales des cantons concernés en septembre 1921, en présence de G. Sauser-Hall et de H. Blau, un consensus se dégage pour restreindre l'accord aux revenus du travail afin de diminuer les pertes de rentrées fiscales[464]. Par cette limitation de la convention et l'exclusion de la Confédération de son champ d'application, le DFFD poursuit un but très clair. Comme H. Blau l'expose devant les délégués cantonaux en décembre 1921, relayant plus explicitement un argumentaire de J.-M. Musy[465], «*la participation de la Suisse* [ici la Confédération] *formerait pour les autres pays un précédent*» que ces derniers pourraient dès lors

[459] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Note de l'Auswärtiges Amt à la Légation suisse à Berlin, 26 novembre 1920.
[460] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, au Bureau du Contentieux, 20 juillet 1920.
[461] Pour les plaintes, voir entre autres, AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre signée de 67 employés de Chemische Werke Grenzach au Bureau du Contentieux, 3 juillet 1920.
[462] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 16 avril 1921.
[463] BArch, R 901/27955, Lettres de la Légation allemande à Berne à l'Auswärtiges Amt, 27 décembre 1920 et 1er mars 1921.
[464] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, «Konferenzielle Besprechung eines Entwurfes der Deutschen Regierung zu einem Abkommen betreffend die Vermeidung der Doppelbesteuerung des Einkommens», 19 septembre 1921.
[465] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 2 novembre 1921.

utiliser pour « *recenser le capital évadé en Suisse au travers d'un accord de double imposition* »[466].

Si le DFFD fait preuve d'une extrême susceptibilité sur cette question – il refuse ici l'inclusion de la Confédération dans un accord dont la teneur est pourtant très éloignée de la problématique de l'évasion des capitaux –, c'est que son opposition aux pourparlers est attisée dans le courant de l'année 1921 par la généralisation des négociations internationales à ce sujet. À côté de l'Allemagne, les discussions s'étendent à l'Autriche, à la Hongrie, à l'Italie et à la Tchécoslovaquie. Trois faits sont particulièrement déterminants pour la politique suisse. Premièrement, en mai 1921, les délégués de l'administration fiscale néerlandaise rédigent avec le Reichsfinanzministerium un projet de conventions sur l'assistance contre l'évasion fiscale d'une portée assez vaste. Le texte prévoit que les deux États s'assurent un concours réciproque sur tous les types de revenus aussi bien pour la fixation de l'assiette d'impôt que pour les poursuites judiciaires en matière fiscale[467]. Deuxièmement, pendant les premiers mois de l'année 1921, le gouvernement autrichien contacte également la Légation helvétique à Vienne pour signer un accord sur la double imposition et l'évasion fiscale[468]. Troisièmement, les banquiers suisses de l'ASB s'immiscent dans les débats : dès le printemps 1921, ceux-ci ont conscience que les négociations de double imposition sont reliées à l'entraide fiscale[469].

Alors qu'en février ils encouragent encore au sein du Comité de l'Association les initiatives de la CCI à l'encontre de la double imposition[470], les milieux bancaires retournent immédiatement leur veste dès que la question de la fuite des capitaux est soulevée. Lors d'une réunion décisive pour la politique fiscale internationale de la Suisse, le Conseil de l'ASB se refuse le 24 juin 1921, par dix voix contre cinq, à encourager l'administration fédérale à conclure des conventions contre la superposition d'impôts. Les raisons de ce revirement sont exprimées par A. Jöhr : « [L]*e corrélat de la détermination internationale de principes fiscaux réside dans le devoir de prestation d'une entraide fiscale. On pourrait par exemple nous demander de consentir à une levée du secret bancaire.* [...] *La prudence est par conséquent de rigueur.* »[471] Bien que le problème de la taxation à la source des nombreuses hypothèques allemandes et autrichiennes en mains suisses puisse théoriquement être réglé favorablement par des arrangements internationaux, les voix en faveur de telles conventions – comme celles de Hans Dietler dont son institut, la Banque Leu, est précisément très exposé à

466 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, « Konferenz zwecks Besprechung des schweizerischen Entwurfes eines Uebereinkommens mit Deuschland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung des Arbeitseinkommens der unselbständig Erwerbenden », 5 décembre 1921, p. 4.

467 BArch, R 901/61059, Lettre du Reichsfinanzministerium à l'Auswärtiges Amt, 18 mai 1921.

468 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 6, Lettres de C. Bourcart, ministre de Suisse à Vienne, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 5 février 1921 et 7 février 1921.

469 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, Lettre de l'ASB, signée M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 2 avril 1921 ; Lettre du Bureau du Contentieux à l'ASB, 5 avril 1921.

470 AASB, PV du Comité de l'ASB, 7 février 1921.

471 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 24 juin 1921, p. 7.

l'imposition des créances hypothécaires allemandes[472] – restent minoritaires devant le danger pour la finance helvétique que représente la coopération transfrontalière contre l'évasion fiscale. Sans doute alimentée par la relative autonomie dont le DPF et le DFFD ont fait preuve jusqu'alors dans la conduite de la politique fiscale internationale, une certaine inquiétude à l'égard de l'Administration et du gouvernement suisses est tout de même palpable au sein des milieux bancaires helvétiques. Dans cette même séance du 24 juin, E. Chavannes, directeur du Comptoir d'Escompte, exprime par exemple la crainte que la Confédération ne parvienne à «*une entente qui pourrait être favorable au fisc suisse, mais qui ne le serait pas aux banques*»[473].

On ne saurait trop souligner combien cette suspicion est injustifiée au regard de la politique du Conseil fédéral lors de la fin des négociations avec l'Allemagne. Au début de l'année 1922, une délégation composée des conseillers d'État en charge des finances de Bâle-ville et de Schaffhouse, Rudolf Miescher et Gottfried Altorfer, accompagnés de G. Sauser-Hall, est envoyée à Berlin par le gouvernement pour parapher avec les représentants du Reich un traité, en tentant de le restreindre uniquement aux sept cantons frontaliers de l'Allemagne et aux revenus du travail[474]. Les discussions bilatérales ont lieu en octobre de la même année en face d'une mission allemande dirigée par E. Pfeiffer, le même haut fonctionnaire du Reichsfinanzministerium qui a accédé en 1920 aux demandes de l'ASB concernant l'assouplissement de l'identification des détenteurs de titres[475]. Les résultats des pourparlers sont largement favorables à la Confédération : les représentants suisses parviennent à circonscrire la convention selon leurs exigences initiales, tandis que les pertes de revenus fiscaux provoquées par l'accord sont assumées par l'État allemand qui renonce à l'imposition à la source des travailleurs frontaliers. En somme, comme le note le DPF dans son compte rendu au Conseil fédéral des négociations, «*les solutions préconisées par la délégation suisse y ont presque toutes été introduites* [dans la convention]»[476].

En contrepartie, la concession principale octroyée par les négociateurs suisses consiste en l'adjonction, à l'article 2 de l'accord, d'un droit de correspondance directe entre les administrations financières des cantons suisses et du Reich. Résidu insignifiant de la tentative initiale de joindre le havre fiscal suisse à la coopération internationale, l'assistance prévue ne représente en rien un moyen de lutte contre l'évasion fiscale, puisqu'elle se limite à la résolution des cas de double imposition qui

---

[472] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre de la Banque Leu au Reichsfinanzministerium, 13 avril 1921. Leu possède au 31 décembre 1920 à elle seule 31 170 500 marks d'hypothèques allemandes.

[473] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 24 juin 1921, p. 7.

[474] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : «Abkommen mit Deutschland zwecks Vermeidung der Doppelbesteuerung des Arbeitseinkommens unselbständig Erwerbender», 30 janvier 1922.

[475] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, «Protokoll der Verhandlungen zwischen der schweizerischen und der deutschen Delegation über Fragen der Doppelbesteuerung in der Zeit vom 23 bis, 25. Oktober 1922».

[476] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Proposition du DPF au Conseil fédéral, «Convention avec l'Allemagne concernant la double imposition des revenus du travail», 2-24 novembre 1922.

ne sont pas réglés dans l'accord au moyen d'une entente informelle. Aussi l'article est-il accepté sans objection tant par le DPF que par les cantons[477], ce qui conduit finalement à la signature de l'accord en mars 1923[478]. Le seul à contester la portée de l'article 2 est en fait J.-M. Musy qui, selon la ligne restrictive qu'il a tracée en 1920, y voit en novembre 1922 «*une décision préjudicielle non dénuée de danger pour l'avenir, particulièrement au regard des efforts connus du Reich allemand d'aboutir à une régulation étendue des questions de double imposition et d'y relier le règlement de l'assistance judiciaire et de l'obligation de renseignement dans les affaires fiscales*»[479]. Comme on l'étudiera dans le prochain chapitre, la problématique de l'évasion fiscale concerne à ce moment précis au plus haut point le conseiller fédéral en charge du DFFD, qui a reçu entre-temps une proposition d'entrée en discussions à ce sujet de la SDN et qui se trouve en Suisse à la veille d'une votation populaire cruciale sur le secret bancaire. Devant l'assentiment unanime des représentants cantonaux et du DPF, le Conseil fédéral ne tient cependant pas compte de l'objection de J.-M. Musy[480].

L'avortement rapide des démarches allemandes contre l'évasion fiscale

Au-delà de cette petite dissension, sur une question uniquement principielle, la démarche allemande initiée par M. Erzberger n'aura donc représenté, comme celle de J. Caillaux, qu'un feu de paille pour le gouvernement helvétique et l'administration fédérale. Fait remarquable, le choix de se tenir à distance des tentatives de régulation internationale contre l'évasion fiscale a été initié non pas par les banquiers suisses mais par le DFFD et le DPF. La position du conseiller fédéral J.-M. Musy est ici importante. Dans un contexte financier difficile, alors qu'il subit des pressions contre une politique fiscale jugée trop accommodante à l'égard du capital aussi bien par la gauche que par les agrariens, le ministre des Finances s'évertue à écarter les menaces sur le secret bancaire en excluant l'ASB du débat. L'attitude du conseiller fédéral fribourgeois est caractéristique du rôle qu'il endosse au début des années 1920 vis-à-vis des milieux financiers. Au début des années 1920, la volonté de ne pas s'aliéner les agrariens pousse en effet plusieurs fois le chef du DFFD à s'éloigner des banquiers. C'est notamment le cas en matière monétaire : à l'encontre des recettes préconisées par le patronat bancaire, J.-M. Musy rechigne à combattre l'affaiblissement momentané de la devise helvétique entre 1922 et 1923 par une

---

[477] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, «Konferenz zwecks Besprechung des in Karlsruhe zwischen einer schweizerischen und einer deutschen Delegation vereinbarten Vertrages zur Vermeidung von Doppelbesteuerung», Berne, 13 novembre 1922.
[478] Pour le texte, voir ASDN, F. 196, Traité conclu au nom des cantons suisses de Zurich, Bâle-ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Thurgovie et Argovie et l'Empire allemand, 24 mars 1923.
[479] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 27 novembre 1922.
[480] AFB, E 2001 B, 1000/1536, vol. 3, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : «Convention avec l'Allemagne concernant la double imposition des revenus du travail», 1er décembre 1922.

hausse du taux d'intérêt afin de ne pas augmenter le prix de l'argent, auquel les agrariens sont très sensibles[481].

D'une manière plus générale, il faut noter que la tentative allemande de généralisation de la coopération fiscale s'enlise rapidement. La signature de la convention projetée avec l'administration fiscale néerlandaise bute sur le mutisme du gouvernement des Pays-Bas, qui semble s'être rétracté après un premier mouvement favorable à la fin de l'année 1919[482]. Seuls quelques accords bilatéraux contre la double imposition sont conclus durant la période 1921-1923 entre l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie et la Tchécoslovaquie[483]. Les traités que le Reich signe avec les trois autres pays sont complétés par des accords sur l'assistance administrative et juridique contre l'évasion fiscale qui se présente sous la forme d'échanges de renseignements[484]. Le gouvernement allemand ne sera donc parvenu à lier à sa démarche contre le contournement international des impôts que des pays qui connaissent des troubles inflationnistes et subissent des hémorragies de capitaux. Qui plus est, les accords signés par l'Allemagne contre l'évasion fiscale sont d'une portée relativement limitée. Contrairement à la convention franco-britannique de 1907, qui met en place des échanges automatiques de renseignements, les traités allemands se restreignent à une assistance sur demande. Les textes signés garantissent de plus expressément les pratiques fiscales existantes. Dans le cas tchécoslovaque, le secret bancaire ayant été réintroduit après la perception de l'impôt extraordinaire sur le capital, il n'est donc pas levé pour l'application de la convention[485].

Cause profonde de cet enlisement, l'opposition généralisée à la fiscalité directe en Allemagne – qui est stimulée, on l'a dit, par la réticence à faciliter le règlement des Réparations de guerre – se manifeste avec une acuité extrême au moment de l'emballement inflationniste de 1921 à 1923, coïncidant avec une véritable révolte fiscale des détenteurs des capitaux. À partir du printemps 1921, une tendance accrue à considérer positivement l'évasion fiscale pour des raisons politiques se développe en Allemagne, jusqu'à atteindre les fonctionnaires fiscaux[486]. Le contournement de l'impôt sur le revenu est en fait entériné par un mécanisme endogène au système fiscal : tandis que les salaires sont versés avec une déduction immédiate de l'impôt, les

---

[481] Guex, art. cit., 1993, p. 53-76.

[482] BArch, R 901/61059, Rapports de la Légation allemande à La Haye, transmis à l'Auswärtiges Amt, 10 avril 1922 et 12 mai 1923. Voir également Evers, art. cit., 2013, p. 382. M. Evers, qui a consulté des sources néerlandaises, n'explique pas cette volte-face du gouvernement.

[483] Pour la liste complète des accords signés dans l'entre-deux-guerres, voir Annexe 3.

[484] Sur ces conventions, voir par exemple Albert Hensel, « Die Doppelbesteuerung im gegenwärtigen deutschen Steuersystem », *Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, 24, 17 juin 1926, p. 547-551 ; Walter Rehdans, Walter Selle, *Die Besteuerung der Ausländer im Deutschen Reich*, Berlin : Carl Hehmann, 1927, p. 150-153 et 164-167.

[485] Pour une telle appréciation, voir ASDN, F. 41, Mémorandum de V. Valnicek, représentant tchécoslovaque au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion de la SDN, 31 mai 1923. Voir également Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 240.

[486] Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 344-350.

détenteurs de patrimoine peuvent jouer, au contraire, avec les délais des procédures de taxation et l'inflation pour abaisser en termes réels leur note fiscale, prélevée en majorité sur déclaration. Un processus cumulatif s'enclenche, où les déficits budgétaires creusés par le faible rendement des taxes encouragent l'inflation et où, en retour, l'inflation favorise le non-paiement des impôts[487]. Bien loin de mener à un durcissement des contrôles fiscaux, cette situation conduit paradoxalement à leur assouplissement devant la pression des milieux bancaires qui, invoquant la chute du mark, poussent depuis 1920 à un virage vers une politique d'attraction des capitaux. Le 20 mars 1923, sous le feu roulant émanant des plus puissantes sphères financières[488], le secret bancaire est partiellement réintroduit en Allemagne en pleine hyperinflation et pendant l'occupation franco-belge de la Ruhr qui fait suite au refus allemand de payer l'annuité des Réparations : la nécessité de communiquer automatiquement des listes de détenteurs de dépôts bancaires et le *Depotzwang* sont remplacés par un droit de regard limité de l'administration sur les comptes en banque[489].

Dans ce contexte d'autodestruction du système d'imposition du patrimoine introduit à la fin de la guerre, après que le gouvernement allemand a renoncé à taxer le capital importé et que l'administration a levé en partie les mesures de surveillance sur le paradis fiscal suisse, les négociations avec la Confédération sont révélatrices de la passivité du gouvernement allemand face à la fuite des avoirs. Dès le milieu de l'année 1921, comme on va le voir dans le chapitre suivant, les doutes de la Commission de Réparations sur la volonté des dirigeants allemands de se doter des capacités financières pour régler le tribut de guerre conduisent à la mise sous surveillance progressive de l'économie allemande, ce qui débute avec la création en mai du Comité des garanties[490]. Or, en parallèle, les démarches du Reich au sujet de l'assistance fiscale se résument à des prises de contacts sans réelles pressions sur les pays refuges des capitaux allemands. Au travers de la double imposition des frontaliers suisses, l'administration fiscale allemande bénéficie d'une monnaie d'échange dans les pourparlers qu'elle abandonne sans contreparties significatives. De même, les remises en cause intérieures du secret bancaire suisse qui surviennent au

[487] Witt, art. cit., 1987, p. 147-160.

[488] BArch, R 901/28335, Rapport du Reichsbank-Direktorium, signé Rudolf Havenstein et Otto von Glasenapp, transmis à Andreas Hermes, ministre des Finances allemand, 9 octobre 1922 ; *Bank-Archiv*, 22/3, 1er novembre 1922, p. 29-32 ; R 3101/10036, Lettre de la Centralverband des deutschen Bank- und Bankiergewerbes, de la Deutscher Genossenschaftsverband, de la Deutscher Sparkassenverband, de la Generalverband der deutschen Raiffeisengenosschaften, de la Reichsverband der deutschen landwirtschaftlichen Genosschaften et de la Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten à Johann Becker, ministre de l'Économie allemand, 9 janvier 1923.

[489] Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 67-68. Les représentants britannique, italien et états-unien du Service financier de la Commission des Réparations, à l'encontre de leurs homologues belge et français, approuvent l'abrogation du *Depotzwang*. CARAN, AJ/5/33, Rapport du Service financier de la Commission des Réparations, « Abolition par le Gouvernement allemand du contrôle fiscal par l'intermédiaire des banques », 29 mai 1923.

[490] Étienne Weill-Raynal, *Les Réparations allemandes et la France*, vol. 2, Paris : Nouvelles éditions latines, 1947, p. 68-84.

début de l'année 1920 et dont les fonctionnaires allemands ont connaissance ne sont pas utilisées pour déstabiliser la position du DFFD. Les relations germano-suisses confirment donc l'opinion du président du Conseil français, R. Poincaré, lorsque celui-ci formule l'hypothèse au début de l'année 1922 que, devant les injonctions alliées à contrôler l'exportation du capital, le gouvernement allemand fait émettre «*les objections par les neutres, au lieu de les faire lui-même*»[491].

Une dernière remarque: au-delà des visées immédiates des fortunés allemands et des banquiers suisses, la complaisance remarquable des dirigeants du Reich à l'égard du paradis fiscal helvétique peut être aussi considérée comme le résultat de l'intérêt commun que suscitent les circonstances exceptionnelles d'après-guerre entre, d'un côté, un gouvernement qui, en dépit de la mise en place de contrôles sur les capitaux, a surtout adopté une politique de dépréciation radicale de sa devise pour stimuler les exportations industrielles et liquider sa dette de guerre, et, de l'autre, un exécutif qui érige en dogme la stabilité de sa monnaie. Selon cette analyse très schématique, la délocalisation de la fortune allemande sur le territoire helvétique, en ce qu'elle tend à faire baisser le cours du mark et à hausser celui du franc, sert ainsi dans une très large mesure les desseins des dirigeants de ces deux pays. Que ce soit pour des motifs fiscaux ou à des fins monétaires, à partir de 1921, après l'éviction de M. Erzberger à la tête des Finances, l'opposition croissante aux Réparations et la déliquescence de l'État fiscal allemand, il est clair que la limitation de la fuite des avoirs vers les pays neutres constitue de plus en plus un objectif uniquement rhétorique de la part du Reich. La question de l'évasion fiscale internationale devient avant tout un problème pour les États alliés.

---

[491] CARAN, C 14685, Audition de la Commission des finances de la Chambre des députés de l'Assemblée nationale, 21 février 1922, p. 180.

Chapitre 2
Les pressions contre le secret bancaire à la SDN (1922-1925)

2.1 Double imposition des revenus, évasion des valeurs mobilières et Réparations de guerre : l'amorce d'une tentative de régulation multilatérale (1919-1922)

En parallèle à la mise en place des grands axes de la politique fiscale internationale de la Suisse au travers de la confrontation avec les nouveaux systèmes d'impôt à l'étranger, des tentatives de provoquer une réglementation multilatérale de la taxation des capitaux exportés sont engagées par différents acteurs dans les pays alliés. D'une part, les milieux économiques se mobilisent pour faire adopter par les États des principes uniformes de taxation des investissements extérieurs. Ce projet, défendu à la Conférence de Bruxelles et à la CCI, a une visée incontestablement libérale : en dénonçant la superposition d'impôts sur leurs revenus dans les différents pays où ils opèrent en raison du recoupement des législations fiscales, les groupes industriels et bancaires cherchent à provoquer un abaissement général des charges fiscales dans les relations financières internationales. D'autre part, plusieurs gouvernements et administrations favorisent l'institution d'une coopération multilatérale contre l'évasion fiscale. Il ne s'agit pas seulement, par ce biais, de soumettre à l'impôt les avoirs évadés dans les pays refuges. Un autre objectif consiste à faciliter le renforcement interne des contrôles fiscaux, en contrant par des mesures internationales l'objection usuelle de la fuite des capitaux qui est constamment invoquée dans les débats politiques par les groupes hostiles aux dispositifs de surveillance financière. De plus, en raison de l'incapacité ou du manque de volonté des dirigeants du Reich de freiner l'expatriation de la fortune allemande, les discussions sur les Réparations de guerre menées par les Alliés

incitent aussi à l'élaboration de mesures supranationales d'identification des capitaux réfugiés à l'étranger. Ces initiatives n'ont pas d'impact direct sur les relations fiscales internationales entre 1919 et 1922. C'est cependant la conjonction de ces diverses démarches, aux objectifs différents, voire opposés, qui conduit à la création par la SDN, après la Conférence de Gênes de 1922, du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale.

2.1.1 La double imposition sur la scène internationale

Au sortir de la Première Guerre mondiale, les milieux économiques britanniques jouent un rôle déterminant dans la multilatéralisation de la question de la double imposition. Pour cause, en dépit du rattrapage amorcé par les États-Unis et de la baisse conséquente en termes réels de ses placements extérieurs par rapport à l'avant-guerre, la Grande-Bretagne reste de loin le premier pays exportateur de capitaux au monde. Le stock brut des placements extérieurs anglais est généralement évalué durant l'entre-deux-guerres à environ 20 milliards $, soit l'équivalent approximatif de 40% du total des investissements étrangers[492]. L'économie anglaise, du fait de sa position créditrice, est ainsi très exposée à l'alourdissement des taxes perçues à la source sur les revenus après la guerre. En outre, du fait du choix anglais de financer pour une part relativement importante le coût de la guerre au moyen de l'augmentation de la fiscalité directe, les résidents britanniques sont également soumis à leur domicile à des principes d'imposition des revenus tirés des capitaux exportés qui s'avèrent plus contraignants que dans les autres puissances économiques. Étant donné que la législation britannique n'attribue pas de dégrèvements d'impôts pour les revenus qui ont été taxés à la source par les États étrangers[493], la compétitivité des investisseurs britanniques est fortement amoindrie, au premier chef vis-à-vis de leurs homologues états-uniens. Dès 1918, dans le but d'encourager les placements extérieurs, la législation américaine intègre en effet aussi bien pour les personnes physiques que pour les entreprises un «*foreign tax credit*», selon lequel les taxes étrangères payées à la source par un résident états-unien sur ses investissements extérieurs peuvent être déduites sans restriction de la somme globale de ses impôts américains. Ce privilège très vaste, qui répercute directement l'augmentation des impôts à l'étranger sur les recettes du Trésor américain, est tout de même amoindri en 1921 : le crédit est limité en proportion du revenu tiré de l'étranger par rapport au montant total des profits engrangés[494].

En ce qui concerne la double imposition des sociétés, les multinationales britanniques se situent en position désavantageuse, non seulement vis-à-vis de leurs

[492] Feinstein, Watson, art. cit., 1995, p. 97.

[493] Pour les principes d'imposition britanniques, voir ASDN, F. 38, Rapport de P. Thompson, Représentant britannique au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 28 mai 1923.

[494] Cela signifie qu'un investisseur américain qui tirerait de l'étranger 10% du total de ses revenus ne pourrait réduire ses impôts états-uniens à l'aide du crédit que de 10% au maximum. Graetz, O'Hear, art. cit., 1997, p. 1041-1065. Voir également Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 13-14.

concurrentes américaines, mais également par rapport à la plupart des entreprises étrangères. Suivant le principe de l'imposition générale au domicile, les sociétés britanniques sont en effet passibles à leur siège d'un impôt sur les revenus produits par l'ensemble de leurs établissements indigènes et étrangers. À partir de la loi des finances de 1914, les règles de détermination des profits imposables sont de plus rendues très strictes, même les revenus non rapatriés de l'étranger étant par exemple inclus dans l'assiette de taxation britannique[495]. À l'opposé, dans les autres pays, les entreprises transnationales bénéficient de dégrèvements substantiels sur les profits de leurs établissements étrangers[496]. En France, ces derniers ne sont pas passibles de taxes au siège de la société. Il en est de même aux Pays-Bas, qui appliquent en sus une exonération partielle des dividendes distribués par les filiales aux sociétés holdings, ce qui représente un des facteurs majeurs de la délocalisation des entreprises allemandes sur le territoire néerlandais pendant l'après-guerre[497]. En Belgique, les bénéfices réalisés à l'étranger sont taxés à un taux cinq fois inférieur à celui appliqué aux profits indigènes. En Suisse, enfin, les revenus des établissements situés en dehors du territoire sont totalement exonérés dans quelques cantons, à l'image de Bâle-ville. L'exemption n'est certes pas la norme : les revenus des filiales étrangères sont taxés par exemple à un taux trois fois inférieur au taux normal par la Confédération[498]. Mais, bien que beaucoup de sociétés anonymes en Suisse ne soient pas, du point de vue de la détermination légale de l'assiette fiscale sur les revenus étrangers, dans une situation préférentielle, les holdings sont pour leur part très faiblement imposées. Dans plusieurs cantons, dont Zurich dès 1917 et Bâle-ville dès 1921, seul leur capital est taxé, impliquant de fait une détaxation entière de leurs revenus étrangers[499].

Avec l'augmentation rapide des taxes britanniques durant la guerre, le désavantage comparatif que doivent supporter les investisseurs anglais pèse dès lors lourdement sur les taux de profit. Dans la foulée du passage de la loi des finances de 1914, à l'instar de l'Association to Protest Against the Duplication of Income Tax Within the Empire, des groupes de défense d'intérêts des investisseurs se constituent afin d'assouplir l'imposition au domicile des capitaux exportés[500]. La mobilisation des

[495] PRO, IR 85/2, Rapport de l'Inland Revenue pour la Royal Commission on the Income Tax : « Historical Note on Double Taxation », avril 1919.

[496] ASDN, F. 45, Mémorandum du Secrétariat sur les entreprises commerciales et industrielles ayant des établissements dans plusieurs États, 31 mai 1923 ; ACCI, Brochure nº 11. Doubles impôts. Partie 1. Rapport du Comité spécial de la Chambre (Londres 27 juin-1er juillet 1921), p. 7-63.

[497] Sur les principes d'imposition néerlandais, voir ASDN, F. 35, Mémorandum de S. Damsté, représentant néerlandais au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 mai 1923. Sur le lien entre la limitation de la double imposition et l'attraction d'entreprises allemandes, voir Euwe, art. cit., 2010.

[498] ASDN, F. 34, Rapport de H. Blau : « Aperçu de la législation fiscale suisse concernant l'imposition des revenus provenant de l'étranger et des revenus allant à l'étranger », 14 mai 1923.

[499] Sur les principes d'imposition des holdings, voir Rosset, *op. cit.*, 1931, p. 51-103. Les privilèges fiscaux des holdings sont également inscrits dans la législation fédérale en 1920.

[500] *Report of The Association to Protest Against the Duplication of Income Tax Within the Empire. Reports of the Executive Committee with Appendices*, London : Office of The Association,

acteurs économiques aboutit à un premier résultat, limité, pendant la guerre. La loi des finances de 1916 offre un dégrèvement partiel sur les impôts britanniques pour les capitaux exportés dans l'Empire et qui sont, à ce titre, doublement taxés, à la fois dans les colonies et dans la métropole. Cette concession ne contente pas les investisseurs britanniques : la problématique est portée en 1919 devant la Royal Commission on the Income Tax qui est chargée de fixer les principes d'imposition britanniques durant l'après-guerre. Dans la continuité de la mesure adoptée en 1916, un élargissement du dégrèvement est institué pour les revenus touchés dans l'Empire en 1920[501]. En revanche, en dépit des plaintes des grands groupes industriels, comme celles de Rio Tinto[502], la double imposition sur les capitaux placés en dehors de l'Empire britannique est entièrement maintenue.

Ce compromis, qui discrimine les profits en provenance des pays étrangers par rapport aux revenus issus des colonies, fait la synthèse entre deux considérations. Il est évident que des préoccupations d'ordre fiscal influent premièrement au sortir de la guerre sur le refus d'une exemption totale des investissements extérieurs britanniques. L'Inland Revenue est réticent à l'adoption d'un dégrèvement général des revenus touchés à l'étranger en 1919 en raison de « *l'abandon de sommes considérables* » qu'entraînerait cette mesure[503]. La préservation de la substance d'impôts est cependant un objectif secondaire, comme en témoigne la conclusion à laquelle aboutit la Royal Commission on the Income Tax. Étant donné que les placements britanniques sont beaucoup plus importants dans l'Empire qu'en Europe et aux États-Unis, le compromis de la commission s'avère en effet très défavorable pour les rentrées du Trésor anglais qui assume, sous réserve d'accords avec les colonies, l'entièreté des coûts de l'exemption : les pertes fiscales engendrées par le dégrèvement de 1920 représentent une somme non négligeable qui est égale à environ 3 % du produit de l'*income tax* et qui aurait été diminuée de plus de moitié si le dégrèvement avait été accordé aux revenus gagnés dans des pays tiers[504].

10 décembre 1915-31 juillet 1916 ; PRO, IR 85/1, Double income tax within Empire. Explanatory Memorandum published jointly by the London Chamber of Commerce and The Association to Protest Against the Duplication of Income Tax within the Empire, 31 mars 1916.

501 En dépit de la complexité de la législation, ses conséquences sont très simples : le premier dégrèvement accordé en 1916 fait passer le taux de l'*income tax* sur les revenus déjà imposés dans les Dominions de 25 % à 17,5 %. Le second dégrèvement accordé en 1920 permet de diminuer de moitié l'*income tax* sur ce type de revenu, qui passe ainsi de 30 % à 15 %. PRO, IR 85/2, Rapport de l'Inland Revenue pour la Royal Commission on the Income Tax : « Historical Note on Double Taxation », avril 1919 ; ASDN, A. 16, « Finance Act 1920. Section 27 », en annexe d'une lettre de Basil Blackett, controller of Finance au Treasury, à G. Ador, président de la Commission économique et financière provisoire de la SDN, 28 janvier 1921.

502 PRO, IR 85/10, Evidence-in-chief of Sir Arthur Steel Maitland, examiné le 5 décembre 1919 par la Royal Commission on the Income Tax.

503 PRO, IR 85/10, Mémorandum du Board of Inland Revenue, présenté devant la Royal Commission on the Income Tax, « *on the subject of double income tax elsewhere than within the British Empire* », novembre 1919.

504 *Ibid*. Les pertes qui seraient produites par une exemption totale des revenus issus de l'Empire sont estimées à 20 millions £. PRO, IR 85/6, Sub-Committee on the question of Double Income Tax Within the Empire. Notes and Synopsis, septembre 1919. Comme le dégrèvement accordé porte finalement sur la moitié du taux

Plus déterminantes dans cette option sont deuxièmement des considérations de politique extérieure. Durant l'entre-deux-guerres, le gouvernement britannique favorise un repli sur l'Empire des relations financières en appliquant des restrictions plus strictes aux placements des capitaux en dehors des territoires de la Couronne[505]. Dans le cadre de cette politique de préférence impériale, la double imposition est employée par l'État anglais comme une barrière protectionniste pour canaliser les investissements de la métropole vers les colonies. Selon l'administration fiscale, le dégrèvement est en ce sens la résultante du «*désir d'encourager le commerce impérial et le développement des ressources des Dominions*»[506], tandis que, pour la résolution de la superposition d'impôts sur les capitaux placés en dehors de l'Empire, d'après le rapport de la Royal Commission, «*tous les éléments entrant dans* [la] *conception de l'Empire britannique manqu*[ent] *ici: la répartition commune des charges, l'intérêt* [...] *à la prospérité de chacune des parties de l'Empire britannique, et à la libre circulation du capital dans l'Empire*»[507].

La Royal Commission on the Income Tax propose tout de même un palliatif commode au problème de la double imposition sur les revenus touchés dans les pays étrangers: elle en renvoie la discussion à la SDN[508]. L'origine de la multilatéralisation de la question de la double imposition réside ainsi pour une bonne part dans l'incapacité des milieux économiques britanniques à obtenir des dispositions aussi favorables que le crédit d'impôt américain[509]. En même temps, deux réunions internationales, dominées par les hommes d'affaires, provoquent également durant l'année 1920 la prise en charge de ce dossier au niveau multilatéral. En juin 1920, tout d'abord, au congrès de la CCI à Paris, est votée une résolution qui encourage la conclusion d'accords entre les pays alliés pour éviter la superposition d'impôts sur un même revenu[510]. Créée à la conférence interalliée d'Atlantic City en octobre 1919 et réunissant à l'origine les représentants des chambres de commerce et d'associations économiques des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Italie et de la Belgique, la CCI se propose de perpétuer, pendant la période de reconstruction,

de l'*income tax*, on peut estimer que les pertes fiscales correspondent environ à la moitié de cette somme, soit 10 millions £. En 1920-1921, le produit de l'*income tax* au Royaume-Uni est de 340,7 millions £. *Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue, for the year ended 31st March, 1922*, London: Stationery Office, 1923, p. 111.

505 Peter Cain, Anthony Hopkins, *British Imperialism: Crisis and Deconstruction 1914-1990*, London: Longman, 1993, p. 44-46. Si entre 1900 et 1914, 39,1% des nouvelles émissions de capital vers l'étranger sont destinées à l'Empire, entre 1919 et 1938, la part de l'Empire passe à 67,1%. Sur ce repli au niveau des multinationales, voir Stephen Nicholas, «British Multinational Investment before 1939», *Journal of European Economic History*, 11/3, 1982, p. 605-630.

506 PRO, IR 74/179, Rapport de l'Inland Revenue: «Memorandum on Double Taxation», transmis à B. Blackett, controller of Finance au Treasury, 15 janvier 1921.

507 ASDN, A. 16, Extrait du Rapport de la Commission royale de l'Impôt sur le revenu, en annexe d'une lettre de B. Blackett, controller of Finance au Treasury, à G. Ador, président de la Commission économique et financière provisoire de la SDN, 28 janvier 1921.

508 *Ibid.*

509 Pour une interprétation similaire, voir Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 14-16.

510 ACCI, Compte rendu du congrès constitutif, Paris, 23-30 juin 1920, p. 285-286.

la coopération transfrontalière entre les milieux économiques des pays alliés qui a été instituée entre 1914 et 1918 pour la coordination de l'économie de guerre. Derrière ce projet initial, l'organisation se fait par la suite la championne du soutien à la levée des entraves aux échanges économiques[511]. La lutte contre la double imposition trouve donc un terreau très favorable au sein de ce *lobby* international en faveur de la libéralisation commerciale et financière : à la suite de la Conférence de Paris, un comité chargé de la double imposition est immédiatement mis sur pied et se réunit pour la première fois en mars 1921[512]. Composé exclusivement de banquiers, de commerçants et de juristes, sous la direction de l'administrateur de la Banque d'Outre-Mer de Bruxelles, Gaston Périer, la nouvelle commission promulgue au congrès de Londres de juin 1921 un texte de résolutions qui dénonce les charges «*écrasantes*» en vigueur dans les ex-pays belligérants et qui encourage l'adoption d'un système de dégrèvement au domicile le plus étendu possible sur les revenus issus des capitaux exportés[513].

Ce sont les mêmes tendances qui ont cours à la Conférence financière de Bruxelles. Instituée à l'instigation de banquiers internationaux afin d'amorcer une coopération para-étatique au sujet des problèmes financiers, monétaires et commerciaux posés par l'après-guerre, la réunion se déroule en septembre et en octobre 1920 sous le patronage de la SDN, en présence d'hommes d'affaires, de hauts fonctionnaires, de délégués gouvernementaux et de directeurs de banques centrales de toutes les grandes puissances financières, y compris à titre officieux l'Allemagne et les États-Unis. Dirigée par le président suisse de la Croix-Rouge, Gustave Ador – l'ex-conseiller fédéral en charge du DPF et qui à ce titre a participé aux démarches suisses à l'encontre des impôts étrangers à la fin de la guerre[514] –, la conférence débouche sur un rapport final en forme de plaidoyer anti-interventionniste. Les milieux financiers dominent les débats à un point tel que, selon l'historienne Marie-Renée Mouton, «[t]*ous les discours, toutes les résolutions marquent très nettement un désir* [...] *d'abolitions des contrôles d'État*»[515]. Le diplomate français Aimé de Fleuriau décrit pour sa part une conférence «*réactionnaire*», usurpée par des financiers qui «*ne voient* [...] *le monde que comme la surface sur laquelle circulent* [les] *capitaux*» et qui se rejoignent «*dans*

[511] Sur la création de la CCI, voir Léon Magnier, *La Chambre de commerce internationale*, Paris : Arthur Rousseau, 1928, p. 5-12. Sur l'idéologie de la CCI, Fior, *op. cit.*, 2008, p. 111-120. Sur l'institution et le fonctionnement de la CCI, Monika Rosengarten, *Die Internationale Handelskammer. Wirtschaftspolitische Empfehlungen in der Zeit der Weltwirtschaftskrise 1929-1939*, Berlin : Duncker & Humblot, 2001, p. 31-61.

[512] ACCI, PV de la 4e réunion du Conseil de la CCI, 21-22 mars 1921, in *Bulletin de la CCI*, no 2, avril 1921, p. 66-67.

[513] ACCI, Brochure no 11. Doubles impôts. Partie 1. Rapport du Comité spécial de la Chambre (Londres 27 juin-1er juillet 1921), p. 4.

[514] Sur G. Ador, voir François Walter, «Ador, Gustave», in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch].

[515] Mouton, *op. cit.*, 1995, p. 464.

leur haine du socialisme et même de l'étatisme»[516]. À côté d'invites à la réduction des dépenses publiques ou à la conduite de politiques monétaires restrictives, une résolution concerne directement la fiscalité internationale. De façon cohérente avec la libéralisation des mouvements de capitaux préconisée à Bruxelles, la Commission des crédits internationaux de la Conférence encourage la SDN, à l'article 12, à favoriser la signature d'«*un accord susceptible* [...] *d'éviter que les superpositions de taxes puissent faire obstacle aux placements internationaux*»[517]. Afin de s'occuper de la mise en pratique du programme de Bruxelles, toujours sous la présidence de G. Ador, une Commission économique et financière provisoire (CEFP) – qui est composée d'un Comité financier et d'un Comité économique et qui deviendra en 1923 l'OEF – est créée à Genève quelques mois plus tard, à la fin de l'année 1920[518]. Dès sa première session, en novembre, la CEFP comporte à son agenda la lutte contre la double imposition[519].

La problématique de la superposition d'impôts est hissée, en somme, sur la scène diplomatique par le maelström libéral qui domine les réunions économiques internationales au tournant des années 1920 et qui est profondément empreint de l'idéologie d'un retour à la normale financière d'avant-guerre. Dans cette optique, l'orthodoxie budgétaire et monétaire, préconisée à tout-va à Bruxelles, implique un désengagement de l'État plutôt qu'une augmentation des capacités de taxation. Dans les deux premières années qui suivent sa création, le Comité financier de la SDN avance incontestablement dans cette voie. Sur la volonté autant du gouvernement français, face à un organe qui pourrait à terme remettre en cause les clauses du Traité de Versailles, que des cercles dirigeants britanniques, généralement hostiles par libéralisme à tout renforcement des organismes économiques internationaux[520], les comités de l'OEF sont conçus comme des commissions techniques, composées de délégués qui agissent comme porte-voix officieux des principales puissances membres de la SDN et dont la tâche officielle est uniquement de seconder le Conseil, l'exécutif de l'organisation genevoise[521]. Mais la caractéristique essentielle du Comité financier est une nouvelle fois la domination qu'exercent en son sein les milieux bancaires. Sur onze délégués, sept experts sont en effet

[516] Lettre d'A. Fleuriau à Georges Leygues, président du Conseil français, 4 octobre 1920, cité in Fior, *op. cit.*, 2008, p. 129.

[517] *Rapport de la Conférence financière de Bruxelles*, vol. 1, Bruxelles: Th. Dewarichet, 1920, p. 26. La Confédération est représentée dans cette Commission par Heinrich Heer, président du Syndicat pour l'exportation suisse.

[518] Sur la création de la CEFP à la suite de la Conférence de Bruxelles, voir Fior, *op. cit.*, 2008, p. 126-134; Yann Decorzant, «Répondre à la demande sociale et à la demande du marché: les prémisses de la régulation économique dans les années 1920», *Cahiers Irice*, 2, 2008, p. 106-126; Decorzant, art. cit., 2011, p. 35-50; Decorzant, *op. cit.*, 2011, p. 291-337; Clavin, *op. cit.*, 2013, p. 16-25.

[519] ASDN, EFS1/GPV5, PV de la Commission économique et financière provisoire de la SDN, 27 novembre 1920.

[520] Sur les réticences françaises, voir Mouton, *op. cit.*, 1995, p. 469-475. Sur les réticences anglaises, Clavin, Wessels, art. cit., 2005, p. 470-472.

[521] Decorzant, *op. cit.*, 2011, p. 291-310.

des banquiers de renommée internationale, parmi lesquels on trouve le Suédois Marcus Wallenberg, le Néerlandais Carel Ter Meulen ou encore le Britannique Henry Strakosch, représentant de l'Afrique du Sud dans le Comité. Ce dernier, ainsi qu'Otto Niemeyer, le controller of Finance britannique qui devient l'expert anglais du Comité financier dès 1922, et son compatriote Arthur Salter, qui dirige la Section économique et financière du Secrétariat, sont tous trois proches du gouverneur de la Banque d'Angleterre, Montagu Norman, et forment un groupe extrêmement influent à la SDN[522].

L'action la plus importante du Comité financier durant les années 1920 consistera en la coordination de plans de stabilisation monétaire en Autriche et en Europe de l'Est par le placement d'emprunts internationaux[523]. L'octroi de ces emprunts aux États est conditionné à l'adoption de cures drastiques d'austérité, conduites sous la supervision de la SDN[524]. Pendant les années 1920, le Comité financier devient dès lors un chantre de l'internationalisme libéral, non sans tomber, partiellement du moins, aux mains de la City[525]. Indice de la prédominance des intérêts anglais au sein du Comité financier, la Grande-Bretagne capte près de la moitié de l'ensemble des émissions d'emprunts orchestrées par la SDN[526].

Au sein de ce cénacle qui se dévoue à une campagne pour la reconstruction de l'Europe par la restauration de la confiance sur les marchés, la lutte contre la double imposition trouve immanquablement un milieu adapté à sa propagation. Au début de l'année 1921, poursuivant les vœux de la Royal Commission, le membre britannique de la CEFP, le contrôleur des finances au Trésor, B. Blackett, adresse à la SDN un rapport sur la double imposition rédigé par l'Inland Revenue. Dans ce texte théorique, à la suite de sa position exprimée au sein des débats anglais, l'administration fiscale fait preuve d'une retenue certaine à l'égard de l'évaluation des dommages causés par la superposition de taxes dans les relations financières

---

522 En novembre-décembre 1920, le Comité financier est composé des personnalités suivantes : Joseph Avenol (France, inspecteur des finances), B. Blackett (Grande-Bretagne, membre du Trésor), Omer Lepreux (Belgique, Banque nationale de Belgique), Kengo Mori (Japon, attaché financier du gouvernement), Federico Balzarotti (Italie, banquier), José Figueras (Espagne, banquier), H. Strakosch (Afrique du Sud, banquier), Carel Ter Meulen (Pays-Bas, banquier), Carlos Tornquist (Argentine, banquier), Marcus Wallenberg (Suède, banquier), Vilem Pospisil (Tchécoslovaquie, banquier). *Ibid.*, p. 313.

523 Sur ces emprunts, voir également Margaret G. Myers, « The League Loans », *Political Science Quarterly*, 60/4, 1945, p. 492-526. Sur l'emprunt autrichien en particulier, Nicole Piétri, *La reconstruction économique et financière de l'Autriche par la Société des Nations (1921-1926)*, Thèse, Université de Paris I, manuscrit, 1981.

524 Clavin, *op. cit.*, 2013, p. 25-33.

525 Robert Boyce, *British Capitalism at the Crossroads. 1919-1932. A Study in Politics, Economics, and International Relations*, Cambridge : Cambridge University Press, 1987, p. 42-43 ; Fior, *op. cit.*, 2008, p. 141-142 ; Robert Boyce, *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*, New York : Palgrave Macmillan, 2009, p. 143-145.

526 39,5 millions £ sur un total de 80,2 millions £. ABOE, OV 9/257, Mémorandum de la Banque d'Angleterre, « Issues of loans under the auspices of the LON », 3 mai 1932.

internationales[527]. Après de courtes discussions sur la question, le Comité financier délègue, selon une pratique courante à la SDN, l'élaboration de propositions de remèdes à la double imposition à des économistes. La commission chargée de l'étude est composée de quatre poids lourds de la science financière : le Britannique Josiah Stamp, un ancien haut fonctionnaire de l'Inland Revenue, membre de la Royal Commission on the Income Tax, qui est passé entre-temps aux affaires privées ; l'Américain E. Seligman, professeur à Columbia et, à ce titre, un des spécialistes les plus renommés au monde de la théorie fiscale ; l'Italien Luigi Einaudi, professeur à Turin et, en tant que sénateur, acteur central des réformes fiscales italiennes d'après-guerre ; et le Néerlandais Gijsbert W. Bruins, professeur à Rotterdam et expert à la Conférence de Bruxelles[528]. Si le « Comité Seligman » va mettre près de deux ans pour rendre son rapport, à la fin de l'année 1921, le dossier a déjà acquis une solide légitimité à Genève : sous la plume du Secrétariat de la CEFP, la superposition d'impôts est devenue « *un mal économique, parce qu'elle constitue un obstacle à la libre circulation des capitaux* [et] *qu'elle tend à établir des barrières défendant un État contre la pénétration pacifique des nationaux étrangers* ». Mieux, la taxation multiple des capitaux est même apparentée, dans une assertion tautologique qui participe à l'effet d'emphase, à un « *mal juridique parce qu'elle lèse l'idée naturelle de justice* »[529].

2.1.2 Les premiers pas vers la lutte multilatérale contre l'évasion fiscale

Évasion fiscale et assistance administrative dans les puissances alliées

Si les milieux économiques parviennent, avec une facilité remarquable, à internationaliser la problématique de la double imposition, rapidement, l'assistance administrative en matière fiscale se greffe sur ces discussions. Le positionnement de l'Entente par rapport à la mise en place d'une entraide internationale contre l'évasion fiscale n'est toutefois pas univoque en raison de la manière divergente dont les gouvernements anglais et français ont couvert les coûts de guerre ainsi que des visées, respectivement libérales et interventionnistes, de leur politique financière au début des années 1920[530]. À la sortie du conflit, les dirigeants britanniques, obnubilés par le retour à la normale économique de la fin du XIXe siècle qui a marqué l'apogée de l'hégémonie économique anglaise, encouragent en effet une libéralisation des

527 ASDN, A. 16, Mémorandum sur la double imposition de l'Inland Revenue, 15 janvier 1921, en annexe d'une lettre de Basil Blackett, controller of Finance au Treasury, à G. Ador, président de la CEFP de la SDN, 28 janvier 1921.

528 ASDN, F/4e session/PV7, PV du Comité financier de la SDN, 30 mai 1921 ; F/6e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 23 février 1922.

529 ASDN, A. 137, Note du Secrétariat de la CEFP sur la superposition de l'impôt [sans date, très probablement à la fin de l'année 1921].

530 Pour une présentation synthétique, voir Schuker, art. cit., 1978, p. 344-349.

mouvements financiers[531]. Au niveau intérieur, de manière similaire à la stratégie suisse, quoique de façon moins radicale, une politique d'attraction des capitaux est adoptée pour raffermir le *leadership* international de la City face à la montée en puissance de sa concurrente new-yorkaise. Favorisée par le financement relativement peu inflationniste de la guerre, grâce notamment à un système fiscal efficient, l'orientation libérale des dirigeants britanniques se concrétise par une déflation rigoureuse *via* une contraction de la masse monétaire et une réduction des dépenses publiques pour ramener la livre à sa parité or, et par la levée dès 1919 des principales entraves instaurées pendant la guerre sur le marché londonien des capitaux[532], mesures auxquelles on peut également rattacher la préservation du secret bancaire.

Sur le plan extérieur, surtout dès 1921-1922, le gouvernement britannique plaide simultanément, contre les dirigeants français, pour une relative modération des sommes exigées à l'Allemagne à titre de réparations et, à l'opposé du gouvernement américain, pour une annulation des dettes de guerre interalliées dans le but de faire table rase des contentieux d'après-guerre et de restaurer un environnement favorable aux investissements internationaux[533]. Les dirigeants britanniques sont aussi encouragés en ce sens par le fait que le tribut demandé au Reich est destiné principalement à la restauration de la France et que la liquidation des créances de guerre signifierait une annulation de leurs dettes américaines contre l'abandon vis-à-vis des autres pays alliés de créances, certes plus élevées, mais de mauvaise qualité[534]. Malgré le danger de la fuite de la fortune anglaise devant des impôts, qui sont très lourds par rapport à l'avant-guerre, et la problématique de l'évasion des avoirs allemands qui prive le Reich des recettes fiscales destinées aux Réparations, le gouvernement britannique tend ainsi à privilégier le remède de l'attraction des capitaux par des mesures de libéralisation, plutôt que l'implantation d'une coopération étatique pour soumettre aux impôts les capitaux exportés. C'est donc, quelque peu paradoxalement, la

---

531 Sur la politique libérale britannique, au niveau tant intérieur qu'extérieur, que l'historien Robert Boyce qualifie d'« *internationalisme économique* », Boyce, *op. cit.*, 1987, p. 5-100.

532 Sur la politique de déflation britannique, voir notamment James Cronin, *The Politics of State Expansion. War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London : Routledge, 1991, p. 78-92 ; George Peden, *The Treasury and British Public Policy, 1906-1959*, Oxford : Oxford University Press, 2000, p. 128-189. Sur la libéralisation des mouvements de capitaux, voir John Atkin, « Official Regulation of British Overseas Investment, 1914-1931 », *Economic History Review*, 23/2, 1970, p. 324-331.

533 Sur la modération britannique à l'égard des Réparations dès 1921-1922, voir par exemple Marc Trachtenberg, *Reparation in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916-1923*, New York : Columbia University Press, 1980, p. 213-236. Sur la politique britannique à l'égard des dettes et des Réparations : Denise Artaud, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, vol. 1, Lille : Atelier de reproduction des thèses de l'Université de Lille III, 1978, p. 366-418 ; Arthur Turner, *The Cost of the War. British Policy on French War Debts, 1918-1932*, Brighton : Sussex Academic Press, 1998, p. 16-58.

534 Selon les estimations de J.-M. Keynes, la Grande-Bretagne a en 1919 des dettes à hauteur de 842 millions £ à l'égard des États-Unis contre des créances à hauteur de 1740 millions £ vis-à-vis des autres pays alliés. Toutefois, les créances russes de 568 millions £ sont de fait perdues avec l'avènement du régime bolchevique, tandis que les créances auprès des pays d'Europe continentale sont remises en cause par la situation financière dans laquelle ces pays débiteurs se trouvent. Kindleberger, *op. cit.*, 1990, p. 419-420.

capacité à faire accepter une charge fiscale relativement importante pendant la guerre aux résidents britanniques qui permet par la suite aux dirigeants anglais de mener une politique libérale sur la taxation internationale.

À l'opposé, en raison du recours limité à la fiscalité et aux emprunts à long terme sur le marché indigène durant le conflit, la France ressort des hostilités avec, à l'intérieur, une dette flottante très élevée et, à l'extérieur, une position fortement débitrice à l'égard des pays anglo-saxons[535]. À la fin de la guerre, devant la chute du franc et l'emballement inflationniste, cette situation pousse le gouvernement à prendre au moins trois mesures qui vont à l'encontre du libéralisme financier préconisé par les milieux dirigeants britanniques. Premièrement, après l'immobilisme fiscal durant la guerre, les taux des impôts dépassent les niveaux britanniques dans un sursaut brutal qui alimente la résistance des fortunés, déjà peu disposés durant l'avant-guerre à accepter une progressivité minime[536]. Entre 1918 et 1920, les maxima des prélèvements sur les revenus de la fortune passent de 25 % à 72,5 % en France, alors qu'en Grande-Bretagne, ils évoluent durant la période de 52,5 % à 60 %[537]. Deuxièmement, pour contenir la fuite des avoirs devant l'impôt et pour freiner la chute continue du franc, des contrôles relativement contraignants sur l'exportation des capitaux sont pérennisés pendant l'après-guerre. La loi du 3 avril 1918, qui est maintenue jusqu'en 1928, interdit dans une large mesure le placement des avoirs à l'étranger, mis à part à des fins commerciales, et soumet toutes les transactions financières internationales effectuées depuis la France à une surveillance étatique[538]. Troisièmement, de très lourdes Réparations de guerre sont demandées au Reich, autant dans le but d'assainir les finances françaises grevées par la reconstruction et de régler les dettes interalliées que d'affaiblir son principal concurrent industriel[539]. En mai 1921, cette somme est fixée par l'Entente à 132 milliards de marks-or payables au moyen d'annuités fixées initialement à 3 milliards environ, ce qui exigerait une élévation considérable de la quote-part fiscale allemande, de l'ordre de 5 points de pourcentage, au profit pour plus de moitié de l'État français[540]. À la différence de

---

535 Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 168-170 et 363-365; Kindleberger, *op. cit.*, 1990, p. 420 et 469-470.

536 Sur la résistance fiscale des hauts revenus en France, voir par exemple Stephen A. Schuker, *The End of French Predominance in Europe. The Financial Crisis of 1924 and the Adoption of the Dawes Plan*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1976, p. 68-74.

537 Il s'agit du cumul des taxes proportionnelles à la source et des impôts progressifs sur le revenu pour un célibataire sans enfant. Pour les taux français, voir Hautcoeur, *op. cit.*, 1994, p. 228; Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 255-263. Pour les taux anglais, *Report of the Commissioners of his Majesty's Inland Revenue. For the Year Ended 31st March, 1921*, London: Stationery Office, 1922, p. 84 et 132.

538 Sur le dispositif de contrôle, voir Lagneau, *op. cit.*, 1925, p. 88-93.

539 Sur la stratégie française sur les Réparations en lien avec les dettes, voir Artaud, *op. cit.*, vol. 1, 1978, p. 286-302; Kent, *op. cit.*, 1989, p. 26-28. Pour une vue quelque peu plus nuancée de la position française, voir Trachtenberg, *op. cit.*, 1980. Sur la guerre économique pour la suprématie européenne qui se joue autour des Réparations entre la France et l'Allemagne, voir par exemple Sally Marks, « The Myths of Reparations », *Central European History*, 11/3, 1978, p. 244-245.

540 La répartition est fixée de la manière suivante à la Conférence de Spa en juillet 1920: France: 52 %; Grande-Bretagne: 22 %; Italie: 10 %; Belgique: 8 %; Autres: 8 %. Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 1, 1947, p. 572. Une partie importante des annuités dépend toutefois de l'amélioration de la conjoncture économique

leurs homologues anglais, les dirigeants français envisagent ainsi, d'un côté, la lutte internationale contre l'évasion fiscale comme un moyen de compléter les insuffisances de la législation sur l'exportation des capitaux qui, selon l'ambassadeur français en Grande-Bretagne A. de Fleuriau, en temps de paix «*n'embarrasse nullement les fraudeurs*»[541]. D'un autre côté, en conférant un pouvoir étendu de taxation sur les avoirs réfugiés à l'étranger, l'entraide fiscale permettrait d'accroître les capacités du Reich à payer les Réparations.

Il faut cependant ajouter que ce double intérêt représenté par la coopération fiscale internationale est contrebalancé par deux tendances contraires à l'intérieur de la France. D'une part, si, sur un plan discursif, les dirigeants de l'Hexagone défendent une stabilisation du cours de leur monnaie, dans la pratique, la dépréciation intervenue pendant et à la fin de la guerre comporte l'avantage, comme en Allemagne, de doper les exportations et de détruire en termes réels le poids de la dette intérieure[542]. Résultat également de l'attentisme financier que produit le projet de reporter la charge fiscale sur l'Allemagne et du rapport de force plus favorable aux industriels qu'aux banquiers en comparaison de la situation britannique, cette option monétaire implicite n'incite dès lors pas à favoriser la collaboration internationale contre la fraude: en entravant la fuite des capitaux et en augmentant les recettes d'impôt, une entraide fiscale efficace tendrait, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter le cours du change. D'autre part, la scène politique est dominée en France entre 1919 et 1923 par des partis de tendance conservatrice, peu enclins à soutenir vigoureusement l'institution d'une surveillance internationale sur les marchés financiers qui faciliterait en retour le renforcement en France d'un contrôle rigoureux sur les fraudes fiscales. La droite étant dopée par la victoire sur les champs de bataille, c'est en effet une Chambre «bleu horizon», occupée pour plus des deux tiers par des membres du Bloc national, qui sort des élections de 1919. Le bilan relativement maigre des démarches contre l'évasion fiscale à la fin de l'année 1922, plus de quatre ans après la fin de la guerre et malgré l'accélération de l'inflation en Europe continentale, résulte donc aussi bien des visées divergentes au sujet des grands axes de politique financière entre les dirigeants britanniques et les décideurs français que des hésitations à l'intérieur du camp des partisans de l'instauration d'une coopération interétatique, deux freins aux initiatives auxquels il faut ajouter l'omniprésence des milieux bancaires sur la scène diplomatique.

---

en l'Allemagne. Sally Marks, «Reparations Reconsidered: A Reminder», *Central European History*, 2/4, 1969, p. 356-365.

541 ADF, Série Y Internationale, nº 259, Lettre d'A. de Fleuriau, ambassadeur de France à Londres, à Edouard Herriot, président du Conseil français, 13 janvier 1925. Sur les possibilités de contournement du contrôle, voir également Lagneau, *op. cit.*, 1925, p. 112-120.

542 Sur les apports de la politique inflationniste, Jean-Claude Debeir, «Inflation et stabilisation en France (1919-1928)», *Revue économique,* 31/4, 1980, p. 622-647; Michael Bordo, Pierre-Cyrille Hautcoeur, «Why didn't France Follow the British Stabilisation after World War I», *European Review of Economic History*, 11/1, 2007, p. 3-37.

Quelles que soient les limites de ces actions, au début des années 1920, en France, un type de fraude concentre l'attention des hommes politiques et des hauts fonctionnaires au-delà des rangs de la gauche : la non-déclaration des valeurs mobilières aux impôts progressifs sur le revenu. Comme les intérêts et les dividendes sont passibles à la fois d'un prélèvement proportionnel à la source et de l'impôt général sur déclaration, les rendements très insuffisants de ce dernier sur les avoirs mobiliers sont en effet immédiatement mis en évidence par la comparaison avec les recettes issues de la taxe à la source. En France, en 1921, selon cette méthode, il apparaît que plus des trois quarts des valeurs mobilières échappent à l'impôt général : les revenus des capitaux mobiliers déclarés représentent un montant près de deux fois et demie inférieur à ceux frappés de la taxe proportionnelle, alors même que cette dernière n'atteindrait elle-même en raison des exemptions qu'un peu plus de la moitié des revenus de ce type réellement encaissés par les particuliers[543]. Bien que cette estimation inclue les valeurs possédées par des personnes aux revenus globaux en deçà du minimum imposable ainsi que certains titres de la dette publique qui sont détaxés, il est probable qu'elle minimise parallèlement la fortune française. Dans un discours célèbre à la Chambre des députés en novembre 1922, le rapporteur républicain de la Commission des finances, Maurice Bokanowski, avance en tout cas une proportion de 74 % de titres qui seraient soustraits frauduleusement à l'impôt général[544]. Un peu plus prudente, l'Administration des Contributions directes arrive durant l'entre-deux-guerres à des proportions de l'ordre de 40 à 70 %[545], tandis que les économistes Pierre-Cyrille Hautcoeur et Pierre Sicsic les évaluent, à la suite d'ouvrages juridiques de l'époque, au minimum à 50 %[546]. Même les évaluations plus basses restent impressionnantes. En 1924, un rapport de l'administration révise les précédentes estimations – en raison essentiellement d'un calcul beaucoup plus faible de revenus tirés des bons d'État – et parvient pour 1920 à 3,694 milliards de revenus de capitaux déclarés contre 6 à 7 imposables. Or, ce chiffre correspond tout de même à une proportion de soustraction de l'ordre de 38 % à 47 % qui causerait une perte de recette équivalente à 210 millions FF[547].

[543] Selon l'administration, les revenus des valeurs mobilières déclarés à l'impôt général sont de 3 536 millions FF, tandis que les revenus de capitaux touchés par la taxe à la source sont, d'après des estimations d'un économiste de l'époque, Dugé de Bernonville, de 8 200 millions FF. Toujours selon Bernonville, le total des revenus de valeurs mobilières encaissés par des particuliers serait de 14 700 millions FF. Pour le chiffre sur l'impôt progressif, voir ministère des Finances, *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 93, Paris : Imprimerie nationale, 1923, p. 476. Pour les estimations de Bernonville, Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 715.

[544] CAEF, B 57744, Extraits des débats à la Chambre des députés, 13 novembre 1922, in *Journal officiel,* 14 novembre 1922, p. 3088.

[545] Farquet, art. cit., 2012, p. 99.

[546] Hautcoeur, Sicsic, art. cit., 1999, p. 40.

[547] CAEF, B 58613, « Évaluation de la fraude en matière de déclarations d'Impôt général sur le revenu », Note préparée pour Charles de Lasteyrie, ministre des Finances, remise par André de Chalendar, inspecteur des finances, le 25 janvier 1924.

Pour contrer l'ampleur de la fraude sur les revenus des obligations et des actions, le gouvernement écarte cependant – signe révélateur de la timidité du Bloc national en la matière – le moyen le plus efficace de surveillance des valeurs mobilières qui est réclamé par la gauche : la conversion forcée au nominatif des titres selon l'exemple italien[548]. Les dirigeants français sont poussés en ce sens par les hauts fonctionnaires qui multiplient au début des années 1920 les appels à la modération sur l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale pour préserver l'attractivité du marché français des capitaux et empêcher la fuite des avoirs à l'étranger. Lors de discussions à ce sujet en mars 1922, les deux principaux directeurs des administrations en charge de la taxation sur les capitaux, M. Deligne, de l'Enregistrement, et H. Baudouin-Bugnet, des Contributions directes, prennent de concert des positions très tranchées à cet égard. Pour le premier, « *il est indéniable, en effet, que toute mesure rigoureuse contre les titres au porteur est de nature à précipiter l'exode à l'étranger, non seulement des coupons, mais encore des titres eux-mêmes* ». Et au second d'ajouter, en écho, que « *toute réglementation trop rigide* [sur les titres au porteur de la dette publique...] *serait de nature à provoquer la défiance des souscripteurs aux futurs emprunts* »[549]. À cette occasion se manifeste ainsi de façon particulièrement patente une donnée paradoxale qui est récurrente en France jusque tard pendant les années 1930 : l'Enregistrement et les Contributions directes rechignent à se placer à l'avant-garde de la lutte contre la soustraction fiscale des capitaux. Dirigés par des fonctionnaires bien rémunérés et bardés de diplômes, ces deux organes, qui constituent en quelque sorte l'aristocratie de l'administration fiscale française, prônent immanquablement la modération dans les relations avec les assujettis – nécessairement assez aisés à l'époque – à l'impôt général et aux taxes successorales. Par cette attitude, ils satisfont également aux exigences du Contrôle des Régies, leur organe tutélaire dominé par les inspecteurs des Finances, dont la réputation au sujet de leur collusion d'intérêts avec le monde bancaire et leur conception orthodoxe en matière d'économie est solidement établie durant l'entre-deux-guerres[550].

Face au spectre de la fraude et à l'épée de Damoclès de la fuite des avoirs, l'administration comme l'exécutif français se dirigent dès lors vers un compromis peu contraignant entre 1921 et 1922. Au niveau de la surveillance interne, M. Deligne et H. Baudouin-Bugnet encouragent un maniement avec un gant de velours de la carotte et du bâton. Au début de 1922, la combinaison de deux projets est favorisée par l'Enregistrement et les Contributions directes pour résoudre le problème de la fraude aux valeurs au porteur : d'un côté, une prime fiscale serait accordée à la mise

---

548 Sur les projets socialistes et le refus du gouvernement, voir CARAN, C. 14685, Audition de la Commission des finances de la Chambre des députés, 21 février 1922 ; C 14674, Audition de la Commission des finances de la Chambre des députés, 28 novembre 1922. Sur la problématique de la fraude des titres au porteur, voir Vautrin, *op. cit.*, vol. 1, 2010, p. 158-166 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 327-331.

549 CAEF, B 43157, Commission chargée d'étudier la réorganisation des régies financières, constituée par arrêté ministériel du 17 juin 1921, séance du 24 mars 1922.

550 Pour cette analyse, voir Tristram, art. cit., 1999, p. 211-242 ; Tristram, *op. cit.*, 2005, p. 23-37.

en dépôt des titres dans les instituts bancaires étant donné que ceux-ci sont soumis en France à la surveillance de l'administration ; de l'autre, à chaque encaissement de coupons, le débiteur serait tenu de conserver un bordereau d'identification du bénéficiaire à la disposition du fisc, une mesure très simple qui devrait rapporter à elle seule 100 millions FF de recettes supplémentaires[551]. En outre, pour contrer l'évasion fiscale internationale, la reprise des négociations amorcées par J. Caillaux est aussi préconisée par l'administration.

Mais sur ce dossier la prudence est toujours de mise. Dès 1919, L. Blum et la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) ont demandé à plusieurs reprises l'institution d'un «*service de police et de répression*[s] *internationales contre la fraude et l'évasion fiscale*»[552], tandis que des parlementaires plus à droite ont réclamé moins audacieusement la signature d'un accord multilatéral sur le modèle de la convention franco-britannique de 1907[553]. Dans la lignée de M. Deligne[554], le ministre des Finances, C. de Lasteyrie, ne fait que deux petits pas dans la seconde direction. Il décide en février 1922 de reprendre dans un premier temps uniquement les négociations bilatérales amorcées avec la Belgique avant la guerre dans le but d'étendre la portée de la convention de 1843. Parallèlement, avec le soutien italien, le délégué français au Comité financier de la SDN, l'inspecteur des finances J. Avenol, soulève pour la première fois la question de l'évasion fiscale internationale à la SDN dans le cadre des discussions sur le mandat à confier au comité d'économistes sur la double imposition[555]. Quant à l'autre pan du problème, l'accroissement de la surveillance fiscale intérieure sur les valeurs mobilières, C. de Lasteyrie l'écarte vigoureusement en invoquant la «*surcharge d'occupations importantes*» qu'entraînerait le bordereau pour l'administration et les banquiers. Et d'ajouter dans une déclaration qui atteste de la tolérance affichée à la fraude fiscale de la part du ministre des Finances : «[I]*l faut également éviter qu'une surveillance trop rigoureuse des opérations de paiement effectuées dans le pays* [...] *ne constitue une prime à l'exportation des titres mobiliers.*»[556]

551 CAEF, B 58613, Note de H. Baudouin-Bugnet, directeur de l'Administration des Contributions directes, pour C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 18 février 1922 ; B 43157, Rapport de M. Deligne, directeur de l'Administration de l'Enregistrement : «Mesures contre les fraudes et évasions fiscales – Simplifications du service», transmis à C. de Lasteyrie 28 février 1922 ; Note de M. Deligne : «Mesures contre les fraudes fiscales auxquelles se prêtent plus spécialement les titres au porteur», 28 février 1922.

552 CAEF, B 43165, Lettre de L. Blum, secrétaire du groupe socialiste à la Chambre des députés, à L.-L. Klotz, ministre des Finances, 23 décembre 1919.

553 CAEF, B 43165, Chambre des députés. Annexe au PV de la 3e séance du 27 mars 1919. Proposition de résolution présentée par André Honnorat, Jacques Stern, Jacques Renard et Maurice Maunoury.

554 CAEF, B 43157, Lettre de M. Deligne, directeur de l'Administration de l'Enregistrement, au directeur du Contrôle des administrations financières, 30 juillet 1921.

555 ASDN, R 360, PV du Sous-Comité nommé par le Comité financier dans sa séance du 23 février 1922, 27 février 1922.

556 AGR, Fonds Theunis, dossier 297, Lettre de C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, à G. Theunis, Premier ministre belge, 23 février 1922.

Du côté belge, la proposition de C. de Lasteyrie, en contraste avec l'offensive française dans l'avant-guerre, vient à propos. Comme le FF, la devise nationale a perdu, en 1922, plus de 60 % de sa valeur par rapport au CHF depuis 1913 et, dans ce contexte, des confrontations politiques incessantes se déroulent autour de la faiblesse des rendements de la taxation progressive. La fraude sur les valeurs mobilières s'élève en effet probablement à un niveau comparable à celui de la France, en dépit de la relative modération des taux de l'impôt sur le revenu, dont les maxima ont été limités à 20 % lors de son instauration en 1919[557]. Dans un pays où le principe lui-même de prélèvement sur déclaration est ouvertement attaqué par les conservateurs durant tout l'entre-deux-guerres[558], selon les statistiques de l'Administration des Contributions directes, qui confrontent comme en France les résultats de l'impôt à la source avec ceux de la taxe progressive, la proportion de revenus des valeurs mobilières qui éludent frauduleusement la supertaxe atteint 66 % en moyenne entre 1919 et 1924 : sur 11,270 milliards de francs belges de profits passibles de l'impôt progressif, 7,46 milliards de francs belges ont échappé à l'impôt durant ces six années, faisant perdre 1,035 milliard de francs belges de revenus fiscaux[559]. Albert-Edouard Janssen, le directeur de la Banque nationale de Belgique, parle pour sa part en juin 1922, devant le Comité financier de la SDN, d'une proportion minimale de 40 % de revenus totaux soustraits à l'impôt général[560]. Dans un petit pays hautement capitalisé, cette fraude a des implications gigantesques pour le budget public. En reprenant les chiffres de l'administration fiscale, en 1920 par exemple, la perte annuelle de recettes fiscales causée par l'évasion des valeurs mobilières dépasserait de plus de 70 % les rentrées totales de l'impôt progressif sur le revenu[561].

Si l'abscisse et l'ordonnée du problème économique – la fraude fiscale et la dépréciation monétaire – sont fondamentalement identiques aux débats français, les variables politiques diffèrent cependant. Au Parlement belge, le rapport de force penche plus en faveur de l'extension des mesures de surveillance fiscale du fait de l'élargissement considérable du nombre de députés du Parti ouvrier belge à la Chambre des représentants après le « *séisme politique* » provoqué par l'introduction du suffrage universel masculin en 1919[562]. La même année, au cours des débats sur la

557 Putman, art. cit., 1950, p. 452-453. L'impôt sur les valeurs mobilières perçu à la source s'élève à 10 % et la supertaxe – l'impôt général sur le revenu – varie de 1 à 10 %.

558 André Hardewyn, « Les déterminants politiques, économiques et idéologiques du système fiscal belge au xxe siècle », *Histoire, économie et société*, 24/2, 2005, p. 289.

559 AGR, T 122 : 601, Tableau en annexe du rapport de C. Clavier, directeur général des Contributions directes belges, « La supertaxe. Ses principes, ses résultats, sa révision », [1925].

560 ASDN, F/Finance/7e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 6 juin 1922.

561 En 1920, la supertaxe ne génère que 80 millions de francs belges de revenus, alors que les pertes liées à la fraude sur les valeurs mobilières se chiffrent à 138 millions de francs belges. Putman, art. cit., 1950, p. 422.

562 Emmanuel Gerard, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée 1918-1939 », in Marcel Dumoulin *et al.* (éd.), *Nouvelle histoire de la Belgique*, vol. 2, Bruxelles : Éditions Complexe, 2006, p. 49.

mise en place de l'impôt progressif sur le revenu, le Premier ministre Léon Delacroix met une première fois sur la table l'introduction du bordereau à l'encaissement des coupons, avant de retirer aussitôt sa proposition. Cette première manœuvre, étrange, peut être interprétée comme une tactique visant à faire monter les enchères et à faire passer comme un moindre mal l'adoption du principe contesté par la droite de la déclaration sur le revenu[563]. Huit mois plus tard, le dispositif de surveillance est tout de même adopté dans un deuxième temps par la Chambre des représentants[564], mais il est barré cette fois-ci par le Sénat, plus conservateur, à 62 voix contre 25. Parmi les opposants figurent, outre J. Liebaert, l'ancien pourfendeur des projets de J. Caillaux, pas moins de 29 noms à particule. Et le député socialiste, Vincent Volckaert, de s'exclamer: «[L]*es fraudeurs sont protégés dans cette Chambre!* [...] *C'est la coalition des coffres-forts.*»[565]

Mais le bordereau n'est toujours pas enterré. Dès 1921, dans un troisième mouvement, devant la constance de la fraude fiscale, c'est l'Administration des Contributions directes belge qui se charge de raviver le projet. Son directeur, C. Clavier, qui va devenir dans la suite de l'entre-deux-guerres le personnage le plus combatif parmi les chefs des administrations fiscales d'Europe occidentale sur le dossier de l'évasion des valeurs mobilières, tente de convaincre le Premier ministre catholique G. Theunis de l'utilité de la mesure. À contre-courant de la prudence des hauts fonctionnaires français, C. Clavier propose au début de l'année 1922 non seulement d'introduire le bordereau, mais de le compléter par une interdiction de l'encaissement de coupons à l'étranger face au danger de la fuite des capitaux que la mesure pourrait provoquer. Le directeur de l'administration fiscale directe envisage donc une fermeture complète de l'utilisation des places *offshore* par les Belges afin de rendre efficace la surveillance intérieure du marché des titres[566].

Au sein de la place bruxelloise, qui reste après la guerre un havre fiscal pour les capitaux français, l'ardeur de C. Clavier va se heurter à un tir de barrage des milieux financiers, qui sont consultés à ce propos par G. Theunis à la fin janvier. De la part d'A. Callens, le directeur de la Société Générale, l'attaque est emportée. Tout en admettant l'ampleur de la fraude – le «*Belge est rebelle à la déclaration*» –, il voit dans le bordereau «*l'organisation de l'inquisition fiscale*» qui ne fera qu'augmenter les comportements frauduleux au moyen d'«*hommes de paille et*

[563] AGR, Fonds Theunis, dossier 297, *Chambres des représentants. Extraits des annales parlementaires*, séances du 10 octobre 1919, p. 2017-2022 et 13 octobre 1919, p. 2111-2112.

[564] AGR, Fonds Theunis, dossier 297, *Chambres des représentants. Extraits des annales parlementaires*, séance du 27 mai 1920, p. 1264-1265.

[565] AGR, Fonds Theunis, dossier 297, *Sénat. Extrait des annales parlementaires*, séance du 23 juillet 1920, p. 648.

[566] Le projet de l'administration est mentionné dans les lettres suivantes: AGR, Fonds Theunis, dossier 297, Lettres personnelles et confidentielles de G. Theunis, Premier ministre, à Omer Lepreux, vice-gouverneur à la Banque nationale de Belgique, et Auguste Callens, directeur de la Société Générale, 30 janvier 1922.

des courtiers marrons domiciliés à l'étranger». L'argument est classique dans ce genre de débat durant tout l'entre-deux-guerres : comme le système de surveillance serait aisément contournable, il est préférable, selon le monde économique, d'y renoncer simplement. A. Callens va même plus loin dans cette direction puisque, pour lui, il s'agit de s'attaquer «*aux causes mêmes du mal*» et d'abandonner dans la foulée l'impôt progressif au profit d'une augmentation des impôts proportionnels et de la taxe professionnelle[567]. La réticence est plus modérée du côté de la Banque nationale de Belgique, dont le vice-gouverneur O. Lepreux, invoquant les difficultés techniques du contrôle et la crainte de l'exode des avoirs, demande «*une extrême prudence*» en cas d'application du bordereau. Devant la proposition de C. Clavier d'interdire l'encaissement des coupons à l'étranger, il se montre plus radical : selon lui, «*mieux vaut tolérer une inévitable fraude*» plutôt que d'accepter cette mesure «*vexatoire*»[568]. Il n'en faut pas plus pour que G. Theunis devienne un opposant au bordereau. Devant la gravité du problème, le Premier ministre, qui est lui-même un ancien banquier à la tête d'un gouvernement aux allures de «*cabinet d'affaires*»[569], ne ferme néanmoins pas la porte à tout renforcement des contrôles. Après avoir reçu la proposition de négociations de C. de Lasteyrie, dans laquelle celui-ci parle aussi de ses objections à l'égard du bordereau, G. Theunis parvient à la même synthèse que son homologue français : tout en prédisant en cas d'adoption de cette mesure une «*évasion de capitaux* [...] *pratiquement impossible d'empêcher*» qui «*deviendrait énorme*» et qui «*déprécierait encore* [le] *change*», il évoque dans ses notes de façon très hypothétique la possibilité d'une «*entente internationale entre les fiscs des différents pays*»[570].

Évasion de capitaux et Réparations de guerre

En dépit des considérables réticences au sein des ministères des Finances respectifs, couplées aux hésitations de l'administration fiscale à Paris et aux diatribes des cercles financiers à Bruxelles, un léger rapprochement franco-belge s'amorce ainsi au sujet de l'évasion fiscale internationale au début de l'année 1922. En parallèle aux débats sur la surveillance interne des valeurs mobilières, les volontés françaises de contrôler l'évasion des capitaux allemands concourent également à l'internationalisation de la problématique. L'origine des débats interalliés sur la fuite des avoirs remonte aux négociations du Traité de Versailles. À Paris, en juin 1919, la fortune allemande placée dans les pays neutres est en effet mentionnée

---

567 AGR, Fonds Theunis, dossier 297, Lettre d'A. Callens, directeur de la Société Générale, à G. Theunis, Premier ministre belge, 6 février 1922.

568 AGR, Fonds Theunis, dossier 297, Note d'O. Lepreux, vice-gouverneur de la Société Générale, sur l'établissement obligatoire de bordereaux, transmise en annexe d'une lettre à G. Theunis, Premier ministre belge, 11 février 1922.

569 Gerard, art. cit., p. 94.

570 AGR, Fonds Theunis, dossier 297, Note de G. Theunis, Premier ministre belge, «au sujet de l'emploi du bordereau pour empêcher les fraudes dans la déclaration des revenus mobiliers», 25 février 1922.

dans la détermination des moyens de paiement dont dispose le Reich. Toutefois, en signe de conciliation face aux objections soulevées par le gouvernement allemand sur les clauses financières du traité, les puissances alliées décident de s'abstenir «*de réclamer le transfert de biens et intérêts allemands en pays neutres*»[571]. L'éventualité de mettre à profit la fortune allemande expatriée pour faciliter le paiement du tribut de guerre est en conséquence laissée en suspens pendant près de deux ans. Des rumeurs parviennent certes encore à la fin de 1919 au CS sur une «*saisie des avoirs des citoyens allemands dans les pays neutres*» par les Alliés. Alors que la banque affirme qu'elle n'acceptera de donner des renseignements à la Commission des Réparations que si elle y est «*formellement autorisée*» par ses clients[572], le bruit est immédiatement démenti par les Affaires étrangères suisses, qui qualifient l'information, à la suite d'un contact entre la Légation helvétique à Paris et le gouvernement français, d'«*inventée de toutes pièces*»[573]. Mais les velléités d'identifier les avoirs allemands placés à l'étranger réapparaissent progressivement du côté français à mesure que le mark s'effondre et que la politique du Reich d'exécution des Réparations s'essouffle entre le mois d'avril 1921 et le début de l'année 1922. À la veille de la Conférence interalliée de Londres, lors de laquelle est fixée à 132 milliards de marks-or la somme des Réparations, au cours d'une entrevue à Lympne les 23 et 24 avril 1921, le président du Conseil français, Aristide Briand, présente au Premier ministre anglais, David Llyod George, un nouveau projet de «*réquisition de toutes les valeurs étrangères que posséd*[ent] *les Allemands*» qui permettrait de rapporter 4 milliards de marks-or[574]. Bien que, du fait de l'opposition britannique, la réunion londonienne ne retienne pas la proposition, les Alliés décident d'instaurer un organe de surveillance sur les finances du Reich. En juin, premier pas dans la tentative de mise sous tutelle de l'économie allemande, ce Comité des garanties crée à cet effet une délégation permanente à Berlin qui possède de larges pouvoirs de surveillance sur l'administration allemande, même si la commission n'a le droit ni de «*donner des ordres*» ni de «*se substituer aux agents allemands*»[575].

---

571 Cité dans Hugh A. Bayne, «Avis s'écartant de celui de la majorité du comité juridique au sujet des droits de la Commission des Réparations sur les "valeurs neutres" des ressortissants allemands en vertu de l'article 235 du traité de paix avec l'Allemagne», 28 janvier 1920, in Commission des Réparations, *Rapport sur les Travaux de la Commission des Réparations de 1920 à 1922*, vol. 2, Paris: Félix Alcan, 1923, p. 335. Sur la réponse alliée aux observations allemandes, voir Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 96-97. Notons que les autorités fédérales se sont prononcées plusieurs fois, au début de l'année 1919 déjà, contre une éventuelle démarche alliée visant à s'emparer des biens allemands en Suisse. Voir par exemple la Lettre de la DAE à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DFFD, 2 janvier 1919 et la Lettre de l'ASB à G. Motta, 7 mars 1919, avec en note un Extrait de lettre du DFFD au DFEP, 22 mars 1919, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 7, tome 1, Berne: Benteli, 1979, p. 150-151 et 450-451.

572 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre du CS à la DAE, 31 décembre 1919.

573 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 2, Lettre du Bureau du Contentieux au CS, 23 janvier 1920. [«*aus der Luft gegriffen*»].

574 Cité dans Weill-Raynal, *op. cit.*, vo. 1, 1947, p. 625.

575 Note n° 5 du Comité des garanties, signée Mauclère, Bemelmans, D'Amelio et Leith Ross, «Organisation du Contrôle», transmise à Joseph Wirth, chancelier du Reich, 28 juin 1921, in Commission des Réparations,

Plus que la création du Comité des garanties, c'est surtout la demande de la part du gouvernement allemand en décembre 1921 d'un moratoire sur les paiements qui va propulser au centre de la politique internationale la question d'un contrôle sur les finances allemandes, et va rendre indissociables les problématiques de l'évasion des capitaux et des Réparations de guerre jusqu'à l'adoption du plan Dawes à l'été 1924. Le lien entre le moratoire et l'exode des avoirs est évident. L'argumentaire allemand pour justifier un délai de paiement est basé sur son incapacité à se procurer les devises étrangères nécessaires en raison de la chute du mark. Or, comme le soutient le Comité des garanties, il est clair que la baisse de la devise allemande est due, dans une très large mesure, au financement du budget par une augmentation de la masse monétaire plutôt que par un accroissement des charges fiscales[576]. Le contrôle sur l'exportation des avoirs, qui prive le Reich d'une part de la substance d'impôts et participe à la spéculation contre le mark, devient dès lors une condition *sine qua non* de l'acceptation du moratoire par le gouvernement français. Six jours après la transmission de la demande allemande, le 20 décembre, lors d'une rencontre avec Walther Rathenau, le ministre français Louis Loucheur évoque la nécessité de surveiller «*la constitution par les industriels allemands d'avoirs considérables à l'étranger*»[577].

Durant l'année 1922 et le déclenchement de l'hyperinflation, la fuite des avoirs allemands est alors sur toutes les lèvres. À l'été, au sujet du «*montant probablement formidable des capitaux évadés d'Allemagne*», un G. Theunis tient par exemple pour «*certain que si l'on pouvait mettre à disposition du Reich, ne fût-ce qu'une partie de ces capitaux, le problème actuel des Réparations serait déjà résolu*»[578]. Dans ce contexte, les petits pays neutres apparaissent aussi dans le collimateur du Service des finances de la Commission des Réparations. En mars 1920, période durant laquelle les Alliés n'exigent encore que des paiements en nature, ce sont des cas quelque peu anecdotiques d'évasion fiscale qui sont débattus en son sein, comme «*l'exportation d'or sous forme de bijoux* [...] *dans des proportions assez grandes de l'Allemagne vers la Suisse*»[579]. Deux ans plus tard, après l'identification «*d'argent expédié en Hollande en couverture d'un crédit ouvert par Mendelsohn*», «*de contrebande constatée à la frontière danoise*» ou encore «*d'or mis en gage en Suisse comme*

Documents officiels relatifs au montant des versements à effectuer par l'Allemagne au titre des Réparations, vol. 1, Paris: Félix Alcan, 1922, p. 37. Sur la volonté de mettre en place un système de contrôle sur l'économie allemande à Londres de la part des Français et les oppositions britanniques, voir Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 224-225. Pour les activités du Comité des garanties, voir CARAN, AJ/5/3-4, PV du Comité des garanties, mai 1921-mai 1924.

576 Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 78-84.

577 Cité dans *Ibid.*, p. 105.

578 AGR, Fonds Theunis, dossier 265, Lettre de G. Theunis, Premier ministre belge, à L. Delacroix, président de la Délégation belge à la Commission des Réparations, 25 juillet 1922.

579 AGR, T 044: 1682, Rapport du délégué belge sur la séance du 30 mars 1920 du Service des finances de la Commission des Réparations, transmis à H. Jaspar, ministre belge des Affaires étrangères, 31 mars 1920.

garantie d'une avance d'un crédit en francs suisses»[580], le phénomène est considéré avec beaucoup plus de gravité. Des chiffres de 60 milliards de marks-papier et de 6 milliards de marks-or de capitaux évadés circulent au début de l'année 1922 dans le Service[581].

La nomination en janvier de R. Poincaré à la présidence du Conseil, qui marque un durcissement de la politique française sur les Réparations, accentue en outre la politisation de la thématique de l'évasion des capitaux allemands. Jusqu'à l'occupation de la Ruhr en janvier 1923, le renforcement du contrôle allié sur le budget, sur l'émission monétaire et sur les mouvements de capitaux va constituer un des objectifs centraux de la diplomatie du ministre républicain[582]. Au lieu de demander comme auparavant la saisie pure et simple des avoirs allemands placés à l'étranger, le gouvernement français parie désormais sur un resserrement de la législation interne du Reich sur l'évasion des avoirs qui participerait à la remise à l'équilibre des finances allemandes, elle-même prélude indispensable à la stabilisation du mark et au paiement des créances de guerre. Par ce raisonnement, le gouvernement annonce ainsi à la Commission des Réparations, le 15 mars 1922, qu'en échange du moratoire, il exige, à côté de mesures d'austérité budgétaire, une interdiction de tout transfert de fonds allemands à l'étranger, au moyen notamment d'une surveillance accrue aux frontières, ainsi que la dotation au Comité des garanties de pouvoirs d'intervention directe dans ce contrôle[583]. Le plan français, qui revient à mettre l'Allemagne en autarcie financière sous la tutelle alliée, entre en opposition directe avec les visées des dirigeants anglais qui, dans l'optique de réduire à terme les paiements, accueillent la demande allemande d'un moratoire avec bienveillance. En outre, conformément à leurs penchants libéraux, les Britanniques se montrent invariablement hostiles, au sein des débats sur les Réparations, à quelque forme que ce soit de surveillance étatique des mouvements de capitaux: ils ont, dans cette optique, non seulement freiné le renforcement du Comité des garanties, mais également renoncé unilatéralement en octobre 1920, par souci de la réputation de la City, à la possibilité d'une saisie des comptes en banque appartenant à des Allemands comme gage contre un défaut de paiement[584]. Le 21 mars, la solution de compromis, issue de la Commission des Réparations, demande tout de même au gouvernement allemand de «*mettre un terme à l'exportation abusive de capitaux*» par des mesures élaborées conjointement avec le

[580] AGR, T 044: 1690, Rapport du délégué belge sur la séance du Service des finances de la Commission des Réparations, transmis à G. Theunis, Premier ministre belge, 14 mars 1922.
[581] AGR, T 044: 1690, Rapport du Délégué belge sur la séance du 29 mars 1922 du Service des finances de la Commission des Réparations, transmis à G. Theunis, Premier ministre belge, 30 mars 1922. 6 milliards de marks-or représentent environ 7,5 milliards CHF.
[582] Sur la politique française de mise sous contrôle de l'économie allemande entre la fin 1921 et le début 1922 et son importance dans la crise des Réparations, voir Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 220-242. Voir également Kent, *op. cit.*, 1989, p. 173-181.
[583] Mémoire de la délégation française sur la demande de moratorium de l'Allemagne, 15 mars 1922, cité dans Commission des Réparations, *op. cit.*, vol. 2, 1923, p. 66-68.
[584] Kent, *op. cit.*, 1989, p. 112; Boyce, *op. cit.*, 2009, p. 112.

Comité des garanties[585]. Mais, le 7 avril, le chancelier allemand J. Wirth rejette en bloc le projet allié en arguant que «*ce n'est que par la voie d'un emprunt extérieur qu'il sera possible de procurer les moyens nécessaires à couvrir la charge des réparations* [et à] *rétablir l'équilibre du cours du change*»[586]. En raison de cette mésentente sur la surveillance des finances allemandes – dossier au sein duquel l'évasion des capitaux occupe une position nodale –, la crise qui va mener à l'occupation de la Ruhr est en bonne voie[587].

2.1.3 La Conférence de Gênes

Placées entre 1920 et 1922 sur la scène diplomatique, les trois facettes de la fiscalité internationale – la double imposition, la soustraction fiscale des valeurs mobilières et l'évasion des capitaux allemands – sont rediscutées à la Conférence de Gênes qui réunit en avril et mai 1922 des représentants de 34 pays, dont l'URSS et l'Allemagne. Deuxième round après Bruxelles, la réunion est convoquée à l'initiative du gouvernement britannique dans le but de remettre sur la table les contentieux financiers internationaux de l'après-guerre. Mais l'absence des délégués américains, dont le gouvernement républicain prend soin de se tenir à l'écart des démêlés européens pour ne pas avoir à abaisser ses créances interalliées, et le silence imposé par le gouvernement français sur les Réparations de guerre confèrent rapidement un caractère platonique aux pourparlers financiers dont les résultats réitèrent dans une large mesure les recommandations de Bruxelles. De plus, alors que le traité de Rapallo qui marque un rapprochement économique et diplomatique entre l'Allemagne et l'URSS est signé en marge de la Conférence, le 16 avril 1922, les débats économiques sont éclipsés par la politique internationale. Dans ce contexte, le président de la Commission financière de la Conférence, le chancelier de l'Échiquier *tory*, Robert Horne, liquide la plupart des divergences qui surgissent entre les représentants nationaux en déléguant le pouvoir de décision finale à une commission d'experts[588]. Pour justifier cette émasculation de la conférence, qui constitue en fait une assurance que ses résolutions ne déviennent pas des canons de l'orthodoxie financière défendus par les dirigeants britanniques, R. Horne invoque «*la nécessité d'atteindre des résultats réellement pratiques le plus rapidement possible*». Et il balaie la demande du chef du gouvernement

---

585 Lettre de la Commission des Réparations à J. Wirth, chancelier du Reich, 21 mars 1922, in Commission des Réparations, *Documents officiels*, *op. cit.*, vol. 1, 1922, p. 209.

586 Lettre de J. Wirth, chancelier du Reich, à la Commission des Réparations, *Ibid.*, p. 219.

587 C'est l'interprétation de Marc Trachtenberg, qui soutient que «*l'échec de l'institution d'un système de contrôle* [sur l'économie allemande] *a directement influé sur la décision d'entrer dans la Ruhr en janvier 1923*». (Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 223)

588 Pour une analyse critique des débats financiers de la Conférence de Gênes, Carole Fink, *The Genoa Conference. European Diplomacy, 1921-1922*, Chapel Hill: University of North Carolina, 1984, p. 232-242; Mouton, *op. cit.*, 1995, p. 505-532. Spécifiquement sur la politique internationale, voir Carole Fink «Beyond Revisionism: The Genoa Conference of 1922», in Fink, Frohn, Heideking (éd.), *op. cit.*, 1991, p. 11-27.

de la République d'Ukraine, Christian Rakowsky, d'intégrer un délégué soviétique dans la commission sous prétexte que les experts nommés seraient des «*représentants d'une science universelle*»[589]. En réalité, la commission d'experts est dominée par les banquiers et les délégués des banques centrales, qui occupent à eux seuls huit de ses onze sièges. Cinq experts sont par ailleurs membres de la CEFP[590]. Les résolutions financières de Gênes, dont la plus célèbre consiste en la recommandation de l'adoption du système monétaire du *gold-exchange standard*, sont donc en grande partie le fait des milieux bancaires d'Europe occidentale et, dans une moindre mesure, de représentants de la SDN[591]. Très critique à l'égard de la Commission financière, dont il déplore la fragmentation des débats et la monopolisation des discussions par les grandes puissances, l'observateur de la CEFP à Gênes, Frank Nixon, tire la conclusion pour les travaux futurs de la SDN que «*la méthode avec laquelle la Conférence a été conduite n'est pas une méthode internationale*»[592].

Au sein de cet environnement peu propice à la promulgation de mesures de surveillance des capitaux, le sort réservé à la lutte contre l'évasion fiscale va se révéler pour le moins ambigu. Avant l'entame de la conférence, en cohérence autant avec sa ligne sur l'évasion fiscale qu'avec sa tentative de minimisation de la portée de la réunion, le gouvernement français a opté pour une tactique modérée afin de stimuler l'engagement de discussions internationales sur l'assistance administrative sans que les pourparlers se déroulent à Gênes. Cette stratégie timide est prise à l'encontre non seulement des socialistes français mais, plus remarquablement, de l'administration fiscale elle-même. Les représentants de la SFIO au sein de la Commission des finances de la Chambre des députés, L. Blum et V. Auriol, ont poussé R. Poincaré à soutenir à Gênes l'instauration «*d'un régime de contrôle international des banques*» afin de contrer l'évasion des capitaux français et allemands[593]. Quant à M. Deligne, il propose de conclure en Ligurie un accord international contre l'évasion fiscale et de promulguer des dispositifs assurant le

---

589 ASDN, R 1608, PV de la 2e réunion de la sous-commission de la monnaie de la Commission financière de la Conférence de Gênes, 13 avril 1922.

590 La comité d'experts est composé des personnalités suivantes : B. Blackett (Treasury britannique, membre de la CEFP), Gustave Cassel (économiste suédois), R. Havenstein (directeur de la Reichsbank), V. Pospisil (banquier tchécoslovaque, membre de la CEFP), H. Strakosch (banquier britannique, membre de la CEFP), Giuseppe Bianchini (directeur de l'Association bancaire italienne, membre de la CEFP), Robert Brand (banquier britannique), J. Avenol (inspecteur des finances français, membre de la CEFP), Gerard Vissering (président de la Banque centrale des Pays-Bas), L. Dubois (banquier suisse) et Félicien Cattier (banquier belge). ASDN, R 1609, Rapport : «Conférence économique internationale de Gênes. Organisation de la Conférence», avril 1922.

591 Sur la mainmise de ces experts sur les débats financiers, voir Fink, *op. cit.*, 1984, p. 233 ; Mouton, *op. cit.*, 1995, p. 528.

592 ASDN, R 1610, Lettre de F. Nixon, délégué de la CEFP, à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 24 avril 1922.

593 CARAN, C 14685, Audition de la Commission des finances de la Chambre des députés, 21 février 1922, p. 181. Les mots sont de L. Blum.

concours des tribunaux étrangers dans l'exécution des successions sur les avoirs expatriés, selon un projet qui a été défendu initialement par J. Caillaux avant la guerre[594]. Si ces recommandations ne sont suivies ni par R. Poincaré ni par le ministre des Finances, C. de Lasteyrie, qui conseille uniquement de chercher «*dans des conversations avec les représentants des principaux États,* [à] *connaître leur opinion sur l'opportunité d'une entente*»[595], les représentants de l'Hexagone se font doubler à Gênes sur le dossier de l'évasion fiscale par leurs homologues allemands. C'est en effet le directeur de la Reichsbank, R. Havenstein, qui soulève le premier, à l'intérieur du comité d'experts, le 15 avril, soit une semaine après le refus du mémorandum de la Commission des Réparations, la question de l'évasion des capitaux[596], avant d'être relayé par le ministre des Finances, A. Hermes. À l'encontre de l'argumentation développée par J. Wirth face aux Alliés, ce membre du Parti catholique allemand défend à plusieurs reprises l'extension de l'entraide internationale contre l'évasion fiscale «[e]*n vue d'assurer des recettes publiques abondantes, indispensables au rétablissement d'une monnaie saine*»[597].

Conformément aux prises de position précédentes, la délégation allemande trouve des alliés de circonstance auprès des représentations française, italienne et belge[598]. Par contre, suivant l'orientation de la politique britannique à l'égard des litiges financiers d'après-guerre, R. Horne s'y oppose farouchement en rétorquant que la proposition va à l'encontre du programme de libéralisation des échanges préconisé par la Conférence. Selon le chancelier, «[o]*n ne pourrait pas avoir aussi bien des mesures restrictives concernant l'exode du capital et un système de change libre de toutes restrictions*»[599]. Pour résoudre le problème de la dépréciation des devises en Europe continentale, entre l'augmentation des recettes fiscales par des mesures de contrôle et le rétablissement de la confiance des détenteurs de capitaux au travers de la levée des entraves sur les marchés, c'est au comité d'experts qu'incombe la tâche de trouver un compromis. Or, celui-ci respecte sa ligne directrice en tranchant

594 CAEF, B 43165, Lettre de M. Deligne, directeur de l'Administration de l'Enregistrement, à C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 14 avril 1922. Le projet sur les successions est mentionné dans une autre note de M. Deligne: «Conférence de Gênes», 14 avril 1922.

595 CAEF, B 43165, Lettre de C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, à R. Poincaré, président du Conseil français, 19 avril 1922.

596 ASDN, A. 165, Note du Secrétariat au sujet de la résolution XIII de la Commission financière de Gênes relative à l'évasion fiscale ou à l'exode des capitaux [rédigée par Benoît Léon-Dufour, secrétaire français du Comité financier de la SDN], 29 mai 1922. Je n'ai pas retrouvé les PV du comité d'experts de Gênes. Il est probable que ceux-ci n'existent tout simplement pas, étant donné que Carole Fink, dans sa synthèse sur la Conférence, ne les mentionne pas. Fink, *op. cit.*, 1984.

597 ASDN, R 1608, PV de la 3e réunion de la sous-commission de la monnaie de la Commission financière de la Conférence de Gênes, 17 avril 1922. Voir également A. 165, Note du Secrétariat au sujet de la résolution XIII de la Commission financière de Gênes relative à l'évasion fiscale ou à l'exode des capitaux [rédigée par B. Léon-Dufour, secrétaire français du Comité financier de la SDN], 29 mai 1922.

598 ASDN, R 1610, Mémorandum confidentiel de F. Nixon, représentant de la CEFP, sur la Commission financière à Gênes, mai 1922.

599 ASDN, R 1608, PV de la 3e réunion de la sous-commission de la monnaie de la Commission financière de la Conférence de Gênes, 17 avril 1922.

incontestablement en faveur de la seconde solution. Le 18 avril, le comité rend un texte de recommandation sur l'évasion des capitaux, qui devient, sans retouche significative lors de la réunion, la résolution n° 13 de la Commission financière. L'article reconnaît que «*l'étude des mesures à prendre en vue d'une coopération internationale destinée à prévenir l'évasion fiscale pourrait être utilement rattachée à celle de l'imposition double*» et renvoie le traitement de ces deux questions à la SDN. Mais la résolution contient simultanément une réserve, lourde de sens, selon laquelle «*toute proposition tendant à entraver la liberté du marché des changes ou à violer le secret des relations entre les banquiers et leurs clients doit être absolument condamnée*»[600].

Si cette recommandation marque le point de départ véritable des tentatives d'instituer une coopération multilatérale contre l'évasion fiscale au XXe siècle, le résultat de Gênes porte les marques au fer rouge de l'internationalisme libéral défendu par les conférences d'après-guerre. L'appui à l'entraide fiscale de la part du comité d'experts est obtenu en échange de son soutien à rien moins que trois mesures de libéralisation financière. Premièrement, la lutte contre l'évasion fiscale, qui vise à augmenter les recettes budgétaires, est couplée à l'élimination des doubles taxations, qui tend à amoindrir la surface imposable des capitaux exportés. Défendue essentiellement par les représentants italiens et anglais à Gênes[601], cette liaison, qui s'inscrit certes dans la politique allemande sur la fiscalité internationale depuis la fin de la guerre ainsi que dans la stratégie envisagée par la CEFP au début de l'année 1922, ne va pas de soi. Durant la préparation de la conférence, l'administration française s'est par exemple opposée à la conclusion de conventions sur la superposition d'impôts afin de préserver une assiette fiscale conséquente sur les valeurs mobilières[602]. Deuxièmement, en accord avec le souhait britannique mais à l'encontre de la position française et belge, le texte recommande la levée des contrôles des changes qui sont encore en vigueur en 1922, entre autres pour surveiller l'exportation des capitaux, dans ces deux derniers pays comme en Allemagne[603]. Ainsi, plutôt que d'offrir une arme supplémentaire aux États afin de combattre efficacement les fraudes fiscales, la Conférence de Gênes conseille de remplacer un type de mesures par un autre.

---

600 ASDN, R 1609, Rapport de la Commission financière à Gênes, avril 1922. Voir également ASDN, R 1609, Rapport du Comité des experts à la sous-commission des changes de la Commission financière de la Conférence de Gênes, 18 avril 1922; R 1610, Compte rendu provisoire sténographique de la 2e séance plénière de la Conférence de Gênes, 3 mai 1922.

601 ASDN, R 1608, PV de la 3e réunion de la Commission financière de la Conférence de Gênes, 20 avril 1922; R 1610, PV de la 5e réunion de la 2e sous-commission de la Commission économique de la Conférence de Gênes, 24 avril 1922.

602 ADF, Service français de la SDN, n° 1297, Rapport de M. Deligne, directeur de l'Administration de l'Enregistrement, transmis à C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 7 février 1922.

603 Sur le soutien franco-belge aux contrôles des changes, voir Mouton, *op. cit.*, 1995, p. 527. Malgré la dépréciation des monnaies d'Europe continentale, R. Horne défend la thèse suivant laquelle l'existence d'un marché de devises étrangères et la spéculation favorisent la stabilisation monétaire. ASDN, R 1610, PV de la 1re réunion de la sous-commission des changes de la Commission financière de la Conférence de Gênes, 17 avril 1922.

Troisièmement et plus remarquablement, la résolution XIII garantit le secret bancaire, ce qui revient à rendre très peu opérants les futurs accords contre l'évasion fiscale. F. Nixon estime lui-même qu'« [a]*ucune réponse adéquate* [...] *n'a été donnée à l'objection que cette méthode* [l'entraide fiscale] *ne fonctionnera que si les banques sont disposées à divulguer le secret des comptes de leurs clients* »[604].

En résumé, la coopération internationale contre l'évitement des impôts, telle qu'elle est envisagée à Gênes, doit se monnayer au prix d'un abandon de recettes budgétaires, impliquer une levée des contrôles internes des flux de capitaux et rester dans les limites bien circonscrites des pratiques d'imposition d'avant-guerre. De plus, du point de vue restreint de l'expatriation de la fortune allemande et des Réparations de guerre, le bilan génois semble, non seulement paradoxal, mais franchement contre-productif. Le fait de déléguer l'étude des mesures multilatérales contre l'évasion fiscale à la SDN, à l'intérieur de laquelle les débats sur les Réparations sont proscrits, tend en effet tacitement à éloigner cette problématique explosive du Comité des garanties et de l'éventualité d'une surveillance rigoureuse par les Alliés des fuites de capitaux allemands. Bien que cette décision soit aussi le fruit de la tactique des représentants de la SDN, qui essaient à Gênes avec l'appui du gouvernement français de consolider la légitimité de la jeune CEFP[605], il est ainsi très tentant de suivre l'hypothèse formulée par B. Léon-Dufour au sujet des motifs sous-jacents à l'initiative allemande sur l'évasion fiscale. Pour le secrétaire français du Comité financier de la SDN, « [i]*l semble* [...] *que l'intention des Allemands soit la suivante : l'Allemagne prend les devants et soumet la question de l'exportation des capitaux sous couleur de lutter contre l'évasion fiscale à un organisme international très distinct de la Commission des Réparations. La première phrase de la Résolution XIII indique elle-même la difficulté de contrôler réellement l'évasion des capitaux puisqu'elle défend d'entraver la liberté du marché des changes et de violer le secret des relations entre les banquiers et leurs clients./ L'Allemagne peut donc espérer que la Société des Nations, après enquête, déclarera le contrôle réel de l'exportation des capitaux pratiquement impossible, ou bien que la Société des Nations mettra une année ou deux à arriver à une conclusion. Dans les deux hypothèses, l'Allemagne se servira de l'enquête qui nous est confiée comme d'une arme contre les réclamations possibles de la Commission des Réparations en ce qui touche les devises étrangères possédées par des Allemands* »[606].

---

604 ASDN, R 1610, Mémorandum confidentiel sur la Commission financière de Gênes, par F. Nixon, représentant de la CEFP, mai 1922.

605 ASDN, R 1608, PV des 5e et 6e réunions des représentants de la SDN à Gênes, 19 et 20 avril 1922. Sur le soutien des Français à la SDN pour contrer à Gênes la menace du révisionnisme anglais sur les Réparations de guerre, voir Mouton, *op. cit.*, 2005, p. 505 ss.

606 ADF, Service français de la SDN, no 1297, Note de B. Léon-Dufour au sujet de la résolution XIII de la Commission financière de Gênes relative à l'évasion fiscale ou à l'exode des capitaux [non datée, mais classée par le service français de la SDN le 16 mai 1922]. Ce texte devient par la suite le document suivant : ASDN, A. 165 « Note du Secrétariat de la SDN », cité *supra*. Toutefois, le papier de la SDN ôte significativement les propos de B. Léon-Dufour sur la stratégie allemande.

À l'appui de la thèse de B. Léon-Dufour, plusieurs indices concordent. Tout d'abord, bien que le gouvernement allemand ait amorcé le mouvement de signature de traités bilatéraux sur la taxation internationale en 1919 et qu'il réitère au début de 1922 sa volonté d'étendre les accords à d'autres États[607], on se souvient qu'à l'égard des pays refuges comme les Pays-Bas et la Suisse, cette politique se situe au point mort du côté du Reich depuis près d'une année. Devant cette passivité, il est difficile de soutenir l'idée que la multilatéralisation de la problématique résulterait d'une tentative sincère de sa part de parer à l'échec de la conclusion de traités bilatéraux avec les havres fiscaux, et de proposer un substitut efficace à la mise en place d'un contrôle de l'Entente sur l'évasion des capitaux allemands. Ensuite, même s'il est vrai qu'A. Hermes est sur une ligne plus accommodante que J. Wirth au sujet du dossier de la surveillance alliée[608], le gouvernement allemand poursuit à Gênes, à mots couverts, une politique de démantèlement des exigences alliées d'avril en s'appuyant sur les experts financiers afin de faire reconnaître, par exemple, la nécessité d'emprunts internationaux pour stabiliser les monnaies fortement dévaluées[609]. Dans ce contexte, le fait qu'A. Hermès prenne à l'intérieur de la Commission des finances le parti d'insister lui-même sur la nécessité de déléguer le dossier à la SDN paraît surprenant pour le représentant d'un État qui n'a pas voix au chapitre à Genève[610], d'autant plus que le soutien à l'organisme international n'est de loin pas la règle de conduite pour les négociateurs allemands. Sur une autre question d'imposition – la non-discrimination fiscale des citoyens étrangers –, les secrétaires d'État Julius Hirsch et Ernst von Simson refusent par exemple de se joindre à une résolution qui encourage son traitement par la SDN en raison de l'exclusion de l'Allemagne de l'organisation[611]. Enfin et peut-être surtout, le fait que les débats sur l'évasion fiscale soient lancés à Gênes par R. Havenstein – qui, en sa qualité de président de la Reichsbank, se fait le pourfendeur autant de l'ordonnance allemande sur la surveillance des capitaux que de la politique de Poincaré sur les Réparations – donne un très grand crédit à la thèse de B. Léon-Dufour[612]. Dans le contexte de la crise engendrée par la demande de moratoire, la prise en charge de la question de l'entraide fiscale par la SDN semble donc bien représenter un moyen commode de faire barrage à l'institution par l'Entente d'une surveillance sur l'exportation des avoirs.

Un mot encore sur l'attitude de la délégation suisse à Gênes. En raison de la mainmise des grandes puissances sur les sièges dans les sous-comités, le conseiller

---

607 CAEF, B 57744, Rapport du Service financier de l'Ambassade de France à Berlin, transmis au ministère des Finances français, 17 février 1922.

608 Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 244-245; Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 438-439.

609 Ernst Laubach, *Die Politik der Kabinette Wirth 1921-1922*, Lübeck: Matthiesen Verlag, 1968, p. 194-196.

610 ASDN, R 1608, PV de la 6e réunion des représentants de la SDN à Gênes, 20 avril 1922.

611 ASDN, R 1610, PV de la 6e réunion de la 2e sous-commission de la Commission économique de la Conférence de Gênes, 25 avril 1922; R 1608, PV de la 3e réunion de la Commission économique de la Conférence de Gênes, 28 avril 1922.

612 Sur la position de R. Havenstein, voir par exemple Kent, *op. cit.*, 1989, p. 194-195.

fédéral en charge du DFEP, E. Schulthess, qui est le représentant principal de la Confédération dans la Commission financière, n'a pas accès au débat sur l'évasion des capitaux. En revanche, L. Dubois, qui est présent dans le comité d'experts, ne reste pas passif devant les tentatives de favoriser l'extension des accords fiscaux. En effet, le Secrétariat de la SDN, selon «*un renseignement privé*», explique que le président du conseil d'administration de la SBS «*aurait protesté*» lorsque, au début de la conférence, R. Havenstein a mis sur la table le dossier de l'évasion des capitaux[613]. Au-delà de la question de la coopération contre l'évasion fiscale, au sujet de laquelle l'opposition de L. Dubois est en parfaite harmonie avec l'attitude du gouvernement suisse, les représentants helvétiques à Gênes se montrent en effet très réticents à l'égard de toute extension des compétences de contrôle de l'organisme genevois. Par exemple, quand au sein du Comité économique les négociateurs de l'Entente proposent que la Société soit chargée d'un pouvoir d'investigation à l'intérieur des pays au sujet de l'application des traités commerciaux, «[l]*a délégation suisse, à l'amusement de la réunion,* [fait] *une protestation énergique contre les enquêtes conduites par la Société des Nations*»[614]. Dans la ville italienne, les délégués suisses amorcent ainsi une politique restrictive à l'égard de la coopération technique au sein des organisations économiques internationales qui est apparentée aux prémices d'un interventionnisme supranational en contradiction avec la souveraineté du pays et son libéralisme[615].

Si la prise de parole de L. Dubois n'est pas surprenante, il faut toutefois relever ce qu'elle a de contradictoire par rapport au positionnement helvétique face aux grands contentieux financiers internationaux. Tandis que la crise économique d'après-guerre atteint à l'hiver 1921-1922 son paroxysme en Suisse[616], un des chevaux de bataille principaux des délégués helvétiques à Gênes consiste à dénoncer le *dumping* dans les échanges commerciaux pratiqué par les pays aux devises dépréciées[617]. C'est l'Allemagne, dont la monnaie a perdu près de quarante fois sa valeur par rapport au CHF depuis la fin de la guerre, qui est spécifiquement visée par les représentants helvétiques. Dans les instructions données aux délégués suisses à Gênes, le Conseil fédéral a considéré que «*la question du cours du mark et de sa stabilisation est la clef de voûte du problème*

---

613 ASDN, A. 165, Note du Secrétariat de la SDN au sujet de la résolution XIII de la Commission financière de Gênes relative à l'évasion fiscale ou à l'exode des capitaux [rédigée par B. Léon-Dufour], 29 mai 1922. La note ne relève pas d'opposition de la part des autres délégués.

614 ASDN, R 1608, PV de la 18e réunion des représentants de la SDN à Gênes, 2 mai 1922. C'est A. Loveday, membre du Secrétariat de la SDN, qui l'explique.

615 Il semble que l'attitude suisse diverge au sujet des débats de politique internationale au sein desquels la délégation helvétique défend l'«*universalisme wilsonien*», selon l'historien Antoine Fleury. Fleury, art. cit., 1991, p. 201-216. Sur l'opposition à la coopération technique de la CEFP, voir également Mesmer, art. cit., 1980, p. 315-330.

616 Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 122-128.

617 ASDN, R 1610, Lettre de F. Nixon, Représentant de la CEFP, à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 24 avril 1922; Compte rendu provisoire sténographique de la 2e séance plénière de la Conférence de Gênes, 3 mai 1922. E. Schulthess déclare dans cette séance: «*Les droits de douane* […] *et les facilités ou les restrictions d'importation n'ont plus qu'une importance relativement secondaire, si on compare leur importance à celle de la dépréciation de certaines monnaies.*»

financier»[618]. Au sein du comité d'experts, L. Dubois, qui est proche des milieux gouvernementaux français[619], défend lui-même dans des termes détournés la thèse d'une dépréciation volontaire de la devise de la part des dirigeants du Reich[620]. Or, même sans tenir compte des prétentions françaises sur les Réparations de guerre dont la majorité des hommes d'affaires helvétiques déplore la rigueur, si l'on va au bout du raisonnement, le relèvement du change allemand impliquerait obligatoirement, face à la spéculation effrénée à la baisse sur le mark qui se déclenche au printemps 1922, un contrôle accru de l'exportation du capital pour limiter l'achat de devises étrangères. Au sujet de la position suisse, on décèle ainsi un certain paradoxe dans le fait de critiquer le tort causé par la dévalorisation monétaire, tout en ôtant un outil nécessaire au redressement financier des États inflationnistes. Quoi qu'il en soit, de telles considérations ne semblent jamais être présentes du côté suisse. Quelques mois plus tard, en novembre, la contradiction dans laquelle évolue L. Dubois devient pour le moins apparente, puisque, en dépit de sa prise de position à Gênes et tout en reconnaissant l'importance de l'exode des capitaux, celui-ci s'attire la sympathie du gouvernement allemand en tentant de fonder un consortium de banquiers pour l'octroi d'un grand emprunt international afin de stabiliser le mark[621]. Proche de celle des décideurs britanniques, cette attitude paradoxale vis-à-vis de l'Allemagne – dont la politique inflationniste est déplorée sans que soit recommandée sa mise sous contrôle – est la résultante d'un axiome qui sert de conclusion appropriée à ce sous-chapitre: l'accueil des capitaux en fuite est considéré, au sein des cercles décideurs helvétiques, comme une variable indiscutable et exogène dans l'élaboration de leur politique étrangère après la Première Guerre mondiale.

2.2 De Gênes à Genève (1922-1923)

Après l'épisode génois, et malgré la faible marge de manœuvre octroyée par la conférence au sujet du contrôle de la fuite des capitaux, les dirigeants français poursuivent leur percée sur deux fronts durant la seconde moitié de l'année 1922

---

618 PV secret du Conseil fédéral, «Conférence de Gênes. Instructions aux délégués suisses», 8 avril 1922, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 8, Berne: Benteli, 1988, p. 479.

619 Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 488-489. L. Dubois a notamment été le conseiller de L. Loucheur sur les Réparations de guerre au début de l'année 1921. Sébastien Guex, «La politique monétaire de la Confédération suisse (1919-1924)», Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 1985, p. 216.

620 ASDN, R 1609, Résumé des travaux [du 14-15 avril 1922] du comité d'économistes mis en place par la sous-commission de la monnaie de la Commission financière de la Conférence de Gênes.

621 Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 259-262; Laubach, *op. cit.*, 1968, p. 303-306. Voir également, «Rapports des experts financiers étrangers sur la stabilisation du mark. Rapport de la minorité», signé G. Vissering, B. Kamenka et L. Dubois, 9 novembre 1922, in Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques. Demande de moratorium du gouvernement allemand à la Commission des Réparations. Conférence de Londres. Conférence de Paris*, Paris: Imprimerie nationale, 1923, p. 15-22. L. Dubois avait en fait déjà approché L. Loucheur en avril 1921 dans le but de mettre en place un plan de stabilisation, couplé à un gigantesque emprunt international qui aurait été contracté par l'Allemagne et dont les intérêts auraient correspondu à eux seuls aux annuités des Réparations de guerre. PV secret du Conseil fédéral, 11 avril 1921, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 8, 1988, p. 189-193.

pour placer sur le devant de la scène internationale la lutte contre l'évasion fiscale. D'un côté, le gouvernement intensifie ses pressions à la Commission des Réparations sur l'exode des avoirs allemands. Entre la fin de la Conférence de Gênes et l'entrée dans la Ruhr en janvier 1923, ce dossier évolue en trois temps. En mai-juin 1922, tout d'abord, pressés par la nécessité d'obtenir un moratoire sur les paiements, alors que l'emballement hyperinflationniste se déclenche, les dirigeants allemands, sous l'impulsion du modéré A. Hermes, reviennent sur leur décision du 7 avril et consentent à entamer des pourparlers sur le contrôle allié, notamment au sujet des limitations des flux de capitaux[622]. L'acceptation d'une surveillance reste cependant toute conditionnelle, puisqu'elle dépend de l'octroi d'un emprunt étranger et du respect entier de la souveraineté nationale par le Comité des garanties[623]. Quoi qu'il en soit, cette décision marque une avancée en la matière, qui est entérinée par la Commission des Réparations avec la création en son sein d'une sous-commission sur l'évasion des capitaux[624].

Il s'ensuit, dans un deuxième temps, durant l'été et l'automne 1922, une situation pour le moins paradoxale. En juillet, au sein de la nouvelle sous-commission, des délégués du gouvernement allemand participent avec leurs homologues alliés à l'élaboration de mesures législatives qui interdisent presque intégralement le placement d'avoirs à l'étranger, aussi bien par l'expatriation directe des valeurs que par la constitution de réserves *via* l'exportation de marchandises, tout en renforçant simultanément, sous la supervision d'une délégation de l'Entente, le pouvoir de contrôle des fonctionnaires du Reich[625]. Pourtant, alors que l'hyperinflation devient inmaîtrisable et que le gouvernement allemand fait mine de mieux s'accommoder des exigences françaises – tout du moins sur les principes légaux –, c'est du côté de ses partenaires de l'Entente que le gouvernement Poincaré rencontre désormais les plus fortes résistances. Dès le début des travaux de la sous-commission, le délégué anglais, Frederick Leith-Ross, un ardent défenseur des conceptions orthodoxes en matière financière[626], soutient en effet «*une opinion radicale*» contre toute augmentation des dispositifs de surveillance sur l'évasion des capitaux[627]. Et quand, en octobre, le gouvernement allemand décide de faire un premier geste concret dans l'intensification du contrôle par la promulgation d'un décret qui prohibe l'achat spéculatif de devises

[622] Lettre de J. Wirth, chancelier du Reich, à la Commission des Réparations, 28 mai 1922, cité in Commission des Réparations, *Documents officiels*, *op. cit.*, vol. 1, 1922, p. 232-246; Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 160-162; Laubach, *op. cit.*, 1968, p. 228-231.
[623] Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 244-245; Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 438-439.
[624] CARAN, AJ/6/807, Mémorandum relatif au contrôle à exercer par le Comité des garanties, à la répression de l'évasion des capitaux et aux statistiques à établir par le gouvernement allemand, 18 juillet 1922.
[625] Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 186-189. Voir également AGR, T 044: 1726, Rapport de C. Frérichs, membre de la délégation belge à la Commission des Réparations, «Contrôle des devises et évasion des capitaux», transmis à G. Theunis, Premier ministre belge, 26 juillet 1922.
[626] Peden, *op. cit.*, 2000, p. 137.
[627] AGR, Fonds Theunis, dossier 266, Rapport de C. Frérichs, membre de la délégation belge à la Commission des Réparations: «Évasion des capitaux», transmis à G. Theunis, Premier ministre belge, 6 juillet 1922.

étrangères, celui-ci bute non seulement sur l'opposition virulente des milieux économiques indigènes[628], mais il reçoit par la même occasion la condamnation de la majorité de la Commission des Réparations : les Britanniques parviennent à obtenir à ce sujet le concours des Italiens et des Américains[629]. Le gouvernement français peut alors compter uniquement sur l'appui très timide des représentants belges, qui parient invariablement sur le dossier des Réparations pour une solution médiane[630]. Forts de cette position, un mois plus tard, les Britanniques reviennent à la charge et tentent rien moins que de rayer l'évasion des capitaux du champ de compétence du Comité des garanties[631].

La dernière scène du premier acte du drame de l'évasion des capitaux allemands se joue entre décembre 1922 et janvier 1923. Devant l'imminence de l'occupation de la Ruhr, le Premier ministre britannique, Andrew Bonar Law, se montre plus souple sur la question du contrôle allié que son prédécesseur D. Lloyd George. Il conditionne tout de même encore la mise en place d'une surveillance supranationale sur les finances allemandes à l'octroi d'un moratoire de plusieurs années et d'une réduction sensible des annuités. Devant une nouvelle demande de délai de paiement de la part du gouvernement allemand, à la Conférence de Londres de décembre 1922, le contentieux franco-britannique sur la surveillance se reporte sur la solution à préconiser pour mettre à contribution les capitaux exportés afin de stabiliser la monnaie allemande. Alors que le cabinet très conservateur de Wilhelm Cuno, qui a remplacé le gouvernement Wirth en novembre, continue de privilégier, pour rapatrier les avoirs délocalisés, un emprunt international, assorti désormais d'une amnistie fiscale, R. Poincaré s'oppose frontalement à cette option qui revient à accorder une prime à la fraude plutôt que de fiscaliser les capitaux expatriés. Selon le président du Conseil, cette solution «*est de nature à soulever les protestations de toute la démocratie allemande, et si les Alliés s'associaient à cette mesure, ils prendraient par là parti contre les classes inférieures de la population pour les capitalistes qui sont responsables de la situation dans laquelle se débat l'Allemagne*»[632]. L'argumentaire démocratique n'influe pas sur le Premier ministre britannique, qui met une fois de plus son veto à la recherche des avoirs expatriés, non sans user de paroles complaisantes

628 Laubach, *op. cit.*, 1968, p. 230-231 ; Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 472-473. Selon G. Feldman, deux semaines après l'introduction du décret, des niches sont volontairement instituées par le gouvernement, rendant le contrôle ineffectif.

629 AGR, T 044 : 1708, Lettre de C. Frérichs, membre de la délégation belge à la Commission des Réparations, à G. Theunis, ministre des Finances belge, 30 octobre 1922.

630 Sur la position belge à l'égard des Réparations, voir Rolande Depoortere, «La Belgique et les réparations allemandes après la première guerre mondiale, 1919-1925», Thèse de doctorat, manuscrit, 1994. R. Depoortere relève aux pages 123 et 135 le soutien belge aux mesures de contrôle préconisées par le gouvernement français.

631 AGR, T 044 : 1708, Lettre d'Arthur Bemelmans, membre de la Délégation belge à la Commission des Réparations, à G. Theunis, ministre des Finances belge, 23 novembre 1922.

632 Notes prises au cours d'une réunion tenue à Downing Street, 10 décembre 1922, in Ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, 1923, p. 54. Sur la position de R. Poincaré, voir également Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 316-317.

à l'égard de la fraude fiscale : dans un discours teinté d'un tel fatalisme qu'il confine au cynisme, voyant dans l'évasion des capitaux allemands « *quelque chose d'inévitable et même de naturel* », A. Bonar Law considère sur un ton péremptoire que « *le seul moyen efficace pour en assurer le rapatriement consisterait à rendre cette opération profitable aux capitalistes* »[633]. Mais, en fait, depuis l'automne, l'impasse patente des débats sur le contrôle, le moratoire et l'emprunt international ont déjà converti le gouvernement français à une politique de force. Après un ultime conflit à Paris sur les modalités de fonctionnement d'un nouvel organe de surveillance de l'économie allemande[634], le 11 janvier 1923, les troupes françaises et belges entrent dans la Ruhr[635]. Devant l'échec du projet de report des coûts de guerre sur le Reich, les deux gouvernements s'engagent dans la mise en gage et l'exploitation d'une partie du territoire allemand.

D'un autre côté, au Comité financier de la SDN – le second terrain de bataille sur lequel se déploie l'offensive contre l'évasion des capitaux –, la coopération fiscale connaît un succès un peu plus probant. En juin 1922, lors de la discussion des mandats confiés par la Conférence de Gênes à l'organisation genevoise, reprenant à son compte une proposition antérieure du délégué italien, G. Bianchini[636], J. Avenol invite ses collègues à compléter les travaux sur la fiscalité internationale du Comité Seligman, institué à la SDN en 1921, par la création d'une commission de représentants gouvernementaux chargés d'élaborer des mesures pratiques contre la double imposition et l'évasion fiscale[637]. Au sein du Comité financier, l'inspecteur des finances français reste cependant sur la retenue quand il s'agit d'évoquer la portée des échanges de renseignements interétatiques pour lutter contre la soustraction d'impôts. L'assistance fiscale, dans les vues d'Avenol, se limiterait en effet à un outil de vérification des demandes de dégrèvement contre la double imposition des coupons de titres. Pour l'inspecteur, « [d]*ans ce cadre limité, des mesures pratiques sont possibles. Il est difficile d'aller plus loin car, en ce qui concerne les dépôts en banque qui possèdent un maximum de mobilité, il est à peu près impossible d'opérer un contrôle quelconque.* »[638] Quoi qu'il en soit, la proposition d'Avenol sur la constitution d'un comité gouvernemental suscite de vives réticences auprès du délégué britannique, O. Niemeyer – un des plus éminents représentants du *Treasury view*[639]–, qui défend l'inviolabilité absolue du secret bancaire avec l'appui des banquiers du

---

633 Notes prises au cours d'une réunion tenue à Downing Street, 10 décembre 1922, in Ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, 1923, p. 55.
634 Notes sur la Conférence de Paris, 2-4 janvier 1923, in Ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, 1923, p. 74-199.
635 Pour cette interprétation, voir Trachtenberg, *op. cit.*, 1980, p. 244-289. Pour les autres contentieux entre la France et la Grande-Bretagne au début de 1923 (moratoire, montant des Réparations, etc.), également, Marks, art. cit., 1978, p. 242-244.
636 ASDN, F/6e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 23 février 1922, p. 4-5.
637 ASDN, F/7e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 6 juin 1922.
638 *Ibid.*, p. 5.
639 Boyce, *op. cit.*, 1987, p. 51.

comité comme V. Pospisil et M. Wallenberg[640]. Lors du vote d'acceptation de la résolution XIII de la Conférence de Gênes, le seul membre du Comité financier à ne pas s'associer à la garantie qui y est accordée à la confidentialité des relations bancaires se trouve être le Belge A.-E. Janssen. Tout en érigeant, avec des mots quelque peu voilés, le paradis fiscal suisse en exemple des profiteurs illégitimes de l'évasion des capitaux, le directeur de la Banque Nationale peine lui-même à sortir pourtant des limites exiguës de la coopération fiscale d'avant-guerre en raison de la garantie du secret bancaire qui existe en Belgique pour la perception de l'impôt sur le revenu : il évoque la possibilité d'échanges internationaux de renseignements sur les comptes en banque uniquement pour les successions[641].

Si le compromis génois n'est pas remis en cause au sein du Comité financier, devant les difficultés des membres du Comité Seligman à produire un texte en commun, les délégués genevois consentent à faire un premier pas vers la constitution d'un comité gouvernemental en sondant les exécutifs en France, en Grande-Bretagne, en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie et en Suisse – c'est-à-dire les principales puissances financières membres de la SDN – au sujet des mesures entreprises et projetées pour remédier aux problèmes de taxation internationale[642]. En septembre, sous une nouvelle impulsion de B. Bianchini, cette demande de renseignements se transforme en une convocation immédiate d'une conférence de hauts fonctionnaires au sujet de la double imposition et de l'évasion fiscale[643]. Les délégués des pays inflationnistes sont dès lors parvenus à politiser à Genève la question de la soustraction fiscale au prix de leur assentiment à la fois à une subordination du problème à celui de la double imposition et à une légitimation du secret bancaire. Au regard du comportement accommodant de J. Avenol sur ce dernier point, tout laisse à penser qu'en dépit de ses promesses parlementaires, le gouvernement français ne fait donc aucunement preuve en 1922 du même volontarisme à l'égard des pratiques internationales de fraude fiscale des capitalistes français qu'à l'encontre de l'évasion des capitaux allemands. L'hypothèse d'une politique autonome à la SDN de J. Avenol en déphasage avec le gouvernement sur ce dossier ne tient pas : en tant qu'inspecteur des finances, Avenol est le subordonné direct du ministre des Finances, C. de Lasteyrie, et surtout, au moment du choix du délégué gouvernemental au sein du futur comité fiscal de la SDN, ce dernier lui apporte sa caution en s'empressant de proposer son nom à R. Poincaré[644].

L'adhésion tout ambiguë de Lasteyrie à la lutte contre l'évasion fiscale apparaît d'ailleurs dans son plus bel éclat en novembre 1922 à la Commission des finances de la Chambre des députés. Le ministre se confronte à l'insistance des parlementaires

640 ASDN, F/7e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 6 juin 1922, p. 6-8.
641 *Ibid.*, p. 4-5 et 9.
642 ASDN, F/7e session/PV5, PV du Comité financier de la SDN, 8 juin 1922.
643 ASDN, F/8e session/PV5 et 6, PV du Comité financier de la SDN, 6 et 7 septembre 1922.
644 ADF, Service français de la SDN, n° 1297, Lettre de C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, à R. Poincaré, président du Conseil, 20 septembre 1922.

qui exigent le renforcement des mesures internes à l'encontre de la fraude fiscale des valeurs mobilières. Le phénomène de la soustraction des capitaux est en effet considéré avec une telle gravité à la fin de l'année 1922 qu'il fait dire à l'ancien ministre des Finances C. Dumont que la «*France joue sa vie ou sa mort*» sur la résolution de ce problème[645]. C. de Lasteyrie continue cependant de combattre les systèmes de contrôle automatique des revenus mobiliers en rétorquant qu'«*on ne peut rien faire sans accords internationaux*». Si l'argumentaire est cohérent face à la menace de la fuite des capitaux qui pèse sur un accroissement unilatéral de la surveillance fiscale, l'exercice du ministre incline par la suite à la franche falsification lorsque celui-ci se présente comme le pourfendeur du secret bancaire tout en déplorant ne pas trouver «*un terrain favorable*» à la SDN au sein de laquelle il se serait «*heurté à un non* [...] *absolu*» sur le contrôle des banques. Pour parachever le tout, le discours vire au sophisme. En rappelant la dépendance du financement de l'État français à l'égard du marché des capitaux et la nécessité d'obtenir la confiance des milieux économiques pour contenir la baisse du franc, le ministre invite à «*renoncer aux belles constructions de l'esprit*» et en vient, chemin faisant, à dénoncer l'utilité des accords fiscaux à cause du coût qu'impliquerait l'abolition des taxes à la source dans les conventions de double imposition: «[À] *côté des capitaux français à l'étranger, il y a plus encore de capitaux étrangers en France. L'adm*[inistration] *de l'Enregistrement me fait observer que nous aurons peut-être plus à perdre qu'à gagner à ces accords internationaux.*»[646] Dans un tour de passe-passe, qui démontre de façon évidente son manque de volonté de s'attaquer à bras-le-corps à l'évasion fiscale des valeurs mobilières, Lasteyrie soumet donc l'instauration des dispositifs de surveillance interne du marché des capitaux à la nécessité préalable de conclure des conventions sur l'assistance fiscale, dont il remet immédiatement en cause l'opportunité en raison de la contrepartie représentée par la détaxation des valeurs mobilières, une mesure que J. Avenol a lui-même défendue au Comité financier.

Pour les partisans d'une intervention internationale contre l'évasion fiscale, la création d'une conférence de hauts fonctionnaires à Genève arrive, quoi qu'il en soit, à point nommé. Appelés par la SDN à fournir une étude sur la taxation internationale, les économistes du Comité Seligman ont en effet pris le parti de soutenir fortement la libéralisation financière[647]. Au centre des propositions formulées dans leur rapport de 1923 pour résoudre les superpositions d'impôts, se situe en effet le principe de la détaxation à la source de tous les revenus tirés des capitaux[648]. Au regard des archives, très maigres, de la SDN sur ce comité, il semblerait que le texte auquel parviennent les experts résulte essentiellement d'un compromis entre les vues

[645] CARAN, C 1674, PV de la Commission des finances de la Chambre des députés, 28 novembre 1922, p. 47.
[646] Pour tout ce discours: *Ibid.*, p. 39-42.
[647] Société des Nations, *Rapport sur la double imposition présenté au Comité financier par MM. Bruins, Einaudi, Seligman et Sir Josiah Stamp*, Genève: Société des Nations, 1923.
[648] *Ibid.*, p. 44-56.

divergentes d'E. Seligman et de J. Stamp, qui en sont les principaux rédacteurs[649]. Un double contentieux existe entre ces deux experts. D'une part, contre l'économiste américain, le Britannique tend, à la suite de la position exprimée entre 1919 et 1921 par l'Inland Revenue, à relativiser les conséquences économiques de la double imposition[650]. D'autre part, même si aux États-Unis le professeur de Columbia est un partisan de la baisse des taxes à la source, E. Seligman soutient tout de même, selon B. Léon-Dufour, «*des théories moins absolues que celles de Sir Josiah Stamp, c'est-à-dire en admettant au principe du domicile beaucoup d'atténuation*»[651]. À considérer le résultat, qui ne minimise aucunement les conséquences économiques de la double imposition, il est ainsi probable que J. Stamp ait cédé sur ce premier point en échange d'un texte très favorable à la taxation au domicile des revenus de capitaux. Comme on l'a dit, du point de vue de l'administration fiscale anglaise, avec laquelle Stamp entretient des contacts lors de l'élaboration du rapport[652], la solution d'un abandon des impôts à la source sur les capitaux importés serait moins coûteuse qu'un dégrèvement total à la résidence sur les avoirs exportés en raison de la position créditrice nette de la Grande-Bretagne[653].

Le rapport de 1923 marque un tournant en comparaison des positions tenues jusqu'alors par les milieux économiques dans des organes comme la CCI, qui ont essentiellement milité pour l'extension des dégrèvements d'impôt accordés par l'État du domicile du contribuable, ou des conventions signées par l'Allemagne et les pays d'Europe centrale, qui reconnaissent le principe d'imposition des valeurs mobilières à la source du revenu. En encourageant la détaxation à la source de tous les avoirs, E. Seligman, J. Stamp et G. Bruins, tous trois issus de pays fortement exportateurs de capitaux, incitent à une baisse considérable des charges sur les flux financiers dont le prix serait supporté par les recettes fiscales des pays débiteurs. L'idéologie libérale qui sous-tend l'adoption de ce principe transparaît dans le raisonnement qui est formulé pour le justifier: «[C]*ette méthode admet le principe théorique suivant:*

---

649 L. Einaudi s'associe au texte sans avoir participé à son écriture. *Ibid.*, p. 3; ASDN, R 362, Lettre de L. Einaudi, membre italien du Comité d'économistes, à E. Seligman, membre états-unien du Comité d'économistes, 12 février 1923. Quant à G. Bruins, s'il participe aux débats, selon B. Léon-Dufour, le rapport «*n'a été, en réalité, rédigé que par M. Seligman et Sir Josiah Stamp*» (ASDN, R 365, Note de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité financier, transmise à A. Salter, directeur de la Section économique et financière du Secrétariat, 28 juin 1924). Voir également, Graetz, O'Hear, art. cit., 1997, p. 1074-1080; Jones, art. cit., 2012, p. 21-32.

650 ASDN, F/8e session/PV5, PV du Comité financier de la SDN, 6 septembre 1922, p. 2.

651 B. Léon-Dufour, qui a supervisé les travaux des experts, l'explique deux ans plus tard. ASDN, R 365, Note de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité financier, transmise à A. Salter, directeur de la Section économique et financière du Secrétariat, 28 juin 1924.

652 PRO, IR 74/179, Lettre de J. Stamp, membre du Comité d'économistes de la SDN, à William H. Coates, Inland Revenue, 25 juillet 1922; Jones, art. cit., 2012, p. 21-32.

653 R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, soutient d'ailleurs explicitement la position de J. Stamp. Lorsque ce premier explique en novembre 1922 au sujet des débats entre les experts que «*Stamp* […] *a déblayé le terrain en détrompant l'esprit de Seligman de diverses hérésies*», il se réfère, à n'en pas douter, au primat de l'imposition au domicile. PRO, IR 40/3419, Lettre R. Hopkins à H. P. Hamilton, du Board of Customs and Excise, 3 novembre 1922.

le pays qui cherche à obtenir de l'argent est dans l'impossibilité de taxer avec succès l'étranger et peut seulement l'exclure. Cette méthode aurait pour conséquence d'augmenter l'afflux du capital étranger et pourrait contribuer au développement des régions moins favorisées. »[654] Quant à l'assistance fiscale, qui serait d'autant plus nécessaire à l'application d'un tel programme que les États du domicile n'ont que peu de moyens à disposition pour identifier les avoirs exportés, elle n'est tout bonnement pas discutée par les experts[655]. Alors que J. Avenol avait préalablement relié l'évasion fiscale à la double imposition dans le mandat conféré aux économistes, la coopération contre la fraude n'a pas droit à une seule ligne à l'intérieur du rapport en dépit d'une probable intervention à ce sujet de B. Léon-Dufour en 1923 auprès des experts[656]. Remède radicalement empreint de la volonté d'un retour à la normale financière d'avant-guerre, qui est en phase en fait avec la position défendue par l'ASB à la sortie du conflit, l'étude de 1923 n'aura toutefois que peu d'impact direct sur les pourparlers fiscaux internationaux : la convocation d'une conférence gouvernementale la même année la supplante immédiatement[657].

2.3 Remises en cause du secret bancaire à la SDN (1923-1925)

2.3.1 La préparation des discussions à la SDN en Suisse (octobre 1922-avril 1923)

L'initiative socialiste pour un prélèvement sur la fortune

Lorsqu'en octobre 1922 le Conseil fédéral reçoit la demande de participation au Comité fiscal de la part de la SDN, le gouvernement est mis dans une position délicate[658]. En effet, au même instant, a débuté en Suisse une campagne sur une initiative fédérale lancée par le PSS pour l'introduction d'un impôt extraordinaire sur le capital. Le projet socialiste propose un prélèvement unique sur la fortune pouvant s'élever jusqu'à 60 % du capital en trois annuités dans le but de financer la mise en place d'une assurance-vieillesse. L'initiative prévoit, pour l'application du nouvel impôt, non seulement une levée de la confidentialité bancaire, mais encore un estampillage des titres, c'est-à-dire une inventorisation de toutes les actions et obligations possédées par des résidents suisses. Bien plus radical que les précédentes interventions socialistes au Conseil national contre le secret bancaire, le projet est déposé en septembre 1921, alors que

---

654 Société des Nations, *op. cit.*, 1923, p. 46.

655 ASDN, F. 18, Rapport du Comité financier de la SDN, « Double taxation », 5 avril 1923.

656 ASDN, R 362, Projet de note de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité financier, à remettre aux économistes, 14 mars 1923.

657 Sur l'absence d'impact à long terme du Rapport des économistes, voir également Graetz, O'Hear, art. cit., 1997, p. 1078-1081.

658 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre d'E. Drummond, secrétaire général de la SDN, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 17 octobre 1922.

la mise en œuvre des impôts de ce type en Allemagne, en Italie et en Europe centrale rencontre déjà des difficultés considérables. À côté des objectifs avoués, il constitue aussi une tactique du PSS visant à démontrer à son aile gauche que sa direction est disposée à prendre des mesures énergiques contre le grand capital : le lancement de l'initiative est décidé au congrès du parti de décembre 1920 lors duquel une minorité de délégués socialistes s'engagent à fonder le Parti communiste[659].

Résolus à faire de son rejet un exemple, les partis de droite se soudent contre l'initiative, trouvant à nouveau un appui auprès de l'Union suisse des paysans, suite à l'adoption du tarif douanier de 1921 qui lui a été très avantageux[660]. La droite déclenche alors une des campagnes politiques les plus combatives de l'histoire suisse[661]. Non sans excès, le Conseil fédéral, dans son rapport du 1er août à l'Assemblée sur la votation populaire, prévue le 3 décembre 1922, donne le ton en prétendant que l'initiative « *tend* [...] *rien moins qu'à introduire en Suisse le régime collectiviste* »[662]. À côté des moyens habituels de propagande, déployés à grand renfort de soutiens financiers apportés par les milieux économiques, des méthodes plus insolites sont employées, comme en témoignent la mobilisation des prêtres et des pasteurs contre le « *cauchemar du 3 décembre* » selon les termes de l'évêque de Lausanne et de Genève, Marius Besson[663], ou le passage à tabac d'orateurs socialistes dans les régions paysannes. Un avocat valaisan, Édouard Coquoz, fait à ce titre un récit aussi enthousiaste qu'édifiant à son ami proche J.-M. Musy au sujet d'une conférence à Martigny lors de laquelle le conseiller national socialiste Ernest Graber est expulsé de la salle par une foule en délire[664]. Même au sein du corps des diplomates étrangers, peu susceptibles de sympathies envers les socialistes, on s'étonne d'une telle virulence. Le ministre belge à Berne, Fernand Peltzer, qui est pourtant opposé à l'initiative, estime que « [r]*arement, l'opinion suisse s'est émue aussi vivement* » et récuse les méthodes des adversaires de l'initiative : « [O]*n a aussi fait usage de moyens de pression d'une nature contestable : c'est ainsi que des serviteurs ont été congédiés… avec la réserve qu'ils seront réengagés après le vote, si celui-ci est négatif. Des usines ont menacé de suspendre immédiatement, dans le cas de l'adoption de l'initiative, l'exploitation.* »[665]

---

659 Pour tous les éléments sur l'initiative, voir Sébastien Guex, « L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920-1922) », *Regards sociologiques*, 8, 1994b, p. 101-116 ; Emmanuelle Granges, « L'initiative socialiste pour un prélèvement unique sur la fortune : une virulente campagne de propagande. Description et analyse de l'initiative socialiste : de son élaboration à l'après-votation (1919-1922) », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2011.

660 Sur l'imbrication de l'initiative avec les débats douaniers, voir Humair, art. cit., 2008, p. 164-171.

661 Guex, art. cit., 1994b, p. 106-110.

662 « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative concernant la perception d'un prélèvement sur la fortune (du 1er août 1922) », in *Feuille fédérale*, vol. 2, 1922, p. 970.

663 *La Semaine catholique de la Suisse française*, « Après le 3 décembre », 7 décembre 1922, p. 770.

664 On retrouve cette lettre dans le fonds personnel de J.-M. Musy. AFB, J 1.38 1000/1403, vol. 27, Lettre d'Édouard Coquoz à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 4 décembre 1922.

665 AGR, T 121 : 269, Lettre de Fernand Peltzer, ministre de Belgique à Berne, à H. Jaspar, ministre des Affaires étrangères belge, 30 novembre 1922.

Au beau milieu de cet affrontement, décisif autant pour l'orientation de la politique financière fédérale que pour l'attractivité internationale du havre fiscal suisse, l'engagement de discussions sur l'évasion des capitaux à la SDN place une nouvelle fois J.-M. Musy face aux promesses qu'il a faites au Parlement sur le secret bancaire. Lors de son premier discours au Conseil national, en février 1920, on se souvient que le conseiller fédéral fribourgeois a défendu vigoureusement le maintien de la confidentialité des comptes en banque en subordonnant sa levée à un accord international sur l'évasion fiscale. Or, à cette occasion, celui-ci a nommément évoqué l'éventualité d'une entente multilatérale à la SDN à une époque où l'organisme genevois ne possédait aucune compétence sur ce dossier[666]. Après la proposition allemande d'entrer bilatéralement en pourparlers, qui a été écartée confidentiellement entre 1920 et 1921, J.-M. Musy est ainsi contraint de se confronter une seconde fois – mais dans un contexte politique beaucoup plus explosif – à des démarches internationales qui pourraient ébranler sa légitimité dans les débats intérieurs en mettant à jour son double discours sur la coopération fiscale. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre son empressement à accéder à la demande de la SDN en octobre sans consulter les milieux économiques. Avant même de recevoir la lettre d'invitation d'E. Drummond, le ministre des Finances accepte en effet de nommer un représentant suisse à la future conférence fiscale en ajoutant «*qu'étant donné les possibilités nombreuses d'évasion fiscale qui se présentent aujourd'hui* [...], *la signature d'une Convention internationale pourrait être opportune et utile*»[667]. Bien que Musy soumette cette adhésion à la condition que l'accord s'étende à tous les pays européens et qu'il respecte la garantie du secret bancaire stipulée dans la résolution XIII de Gênes, il dresse ensuite un inventaire, relativement étendu, des renseignements qui pourraient être échangés entre les États, parmi lesquels on trouve les informations issues des déclarations d'impôts, des inventaires après décès ou encore des registres d'hypothèques.

Cet avis du 16 octobre 1922 du conseiller fédéral fribourgeois – probablement le texte gouvernemental qui effectue le plus grand écart avec la politique suisse d'évasion fiscale durant tout l'entre-deux-guerres – va cependant rester lettre morte. Le retournement se produit en trois temps. Premièrement, le DPF, qui représente depuis la fin de la guerre le pilier administratif de la stratégie de défense du paradis fiscal, freine d'emblée les ardeurs de J.-M. Musy. Les Affaires étrangères recommandent immédiatement une stratégie attentiste en incitant à accepter la proposition de la SDN, mais en élaguant «*tous les éléments* [de la lettre de Musy] *qui seraient de nature à impliquer un engagement précis*» de leur part[668]. Le 10 novembre, le Conseil fédéral

[666] PV du Conseil national, 3 février 1920, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale suisse*, vol. 1, 1920, p. 33; Guex, *op. cit.*, 1993, p. 414.
[667] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, au DPF, 16 octobre 1922.
[668] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre du DPF, rédigée par Camille Gorgé, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 20 octobre 1922.

désigne en conséquence le directeur de l'AFC, H. Blau, au poste de délégué au Comité fiscal de la SDN sans transmettre aucune précision quant à sa future attitude dans l'organisation genevoise[669]. Deuxièmement, à la suite de la montée aux barricades de l'ensemble des forces conservatrices, qui contraste avec l'isolement de la gauche sur la question, dans un contexte international de surcroît peu propice à l'acceptation d'un tel projet, l'initiative socialiste est rejetée en décembre 1922, avec une participation très élevée, par plus de sept électeurs sur huit. Ce refus massif est particulièrement frappant dans les régions rurales : cas extrême, dans le canton de Nidwald, le projet est repoussé par plus de 98 % des votants[670]. Pour la politique fiscale fédérale d'après-guerre, la votation sur l'initiative socialiste équivaut dès lors à un plébiscite du petit peuple, qui confère du même coup une très grande légitimité au secret bancaire suisse. Dans le débat politique intérieur, la tentative désastreuse de 1922 calme les velléités des opposants à son encontre ; aucun parti ne revient à la charge durant la suite des années 1920 sur cette thématique, qui disparaît de l'agenda politique fédéral. Sur le plan extérieur également, le résultat du vote du 3 décembre devient un signal très fort de l'attachement inconditionnel en Suisse à une taxation accommodante du capital. À plusieurs reprises, les hauts fonctionnaires helvétiques ont l'occasion de brandir cette caution populaire pour rassurer l'étranger sur la pérennité de la faiblesse des charges fiscales helvétiques. En 1924, le ministre de Suisse à Washington, M. Peter, évoquera par exemple la possibilité de drainer vers la Confédération les capitaux anglais qui fuient la formation d'un gouvernement travailliste en Grande-Bretagne au moyen «*d'une propagande discrète en Angleterre*». «*Il s'agit pour ce faire d'inculquer la confiance aux Anglais, ce qui ne devrait pas être difficile.* [...] *Politiquement, le résultat de la votation au sujet de l'impôt sur la fortune est caractéristique.*»[671]

Réactions de la BNS et des associations patronales

Entre-temps, J.-M. Musy a engagé en novembre une procédure de consultation avec la BNS, l'USCI et l'ASB sur les futurs pourparlers genevois[672]. Après le positionnement du DPF et le vote populaire, les réactions du monde financier et industriel vont achever, dans un troisième temps, de convaincre le Conseil fédéral d'opter pour une stratégie d'obstruction à une réglementation multilatérale contre

---

669 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : «Conférence sur l'évasion fiscale et la double imposition.», 10 novembre 1922 ; Lettre du DPF [probablement de G. Motta] à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 13 novembre 1922.

670 «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation du 3 décembre 1922 (du 9 janvier 1923)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1923, p. 225-227. L'initiative est rejetée à 736 952 voix contre 109 702. À Nidwald, seuls 57 électeurs votent en faveur du projet.

671 Lettre de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 31 janvier 1924, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 8, 1988, p. 839.

672 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 16 décembre 1922.

l'évasion fiscale. Dans une séance du Conseil de l'ASB, le 13 décembre 1922, les banquiers suisses confirment leur opposition formulée en 1921 aux accords sur la taxation internationale, en dépit des avantages fiscaux que pourrait leur procurer une convention sur la double imposition des coupons. Le deuxième secrétaire de l'ASB, J. Clerc, qui a été intimement mêlé à la campagne contre l'impôt sur le capital italien, défend certes l'idée, dans un rapport préliminaire, que les inconvénients des échanges d'informations fiscales, «*qui atteindront seulement les contribuables qui dissimulent le véritable état de leur fortune, ne doivent pas empêcher la Confédération de protéger la fortune et les revenus de ses contribuables honnêtes*» à l'étranger[673]. Mais le raisonnement de Clerc laisse impassibles les grands pontes de l'ASB. Devant la politisation de la question du contrôle de la fuite des avoirs allemands à la fin de l'année 1922, A. Jöhr déplore la participation suisse aux débats de la SDN en reliant directement les démarches genevoises aux Réparations de guerre: «[Q]*uand les États alliés visent un accord international, ils partent de la conviction que des gros capitaux allemands sont dissimulés en Suisse et en Hollande.*»[674] À sa suite, le Conseil de l'ASB décide dès lors d'exiger du DFFD de se tenir à l'écart de la signature d'un accord sur l'évasion des capitaux. Les banquiers suisses font même un pas supplémentaire dans cette direction, puisqu'ils choisissent dans la foulée, à une quasi-unanimité, de retirer provisoirement leurs délégués du Comité des doubles impôts de la CCI[675]. Après l'entrée de la Suisse dans l'organisation au début de 1922, R. Julliard et A. Cuttat, tous deux membres de banques touchées par la taxation française sur les valeurs mobilières, le Comptoir d'Escompte et la Banque foncière du Jura, ont été pressentis à ce poste, probablement pour calmer leurs réclamations à l'égard du fisc hexagonal: leur nom apparaît en parallèle à la décision de l'ASB de cesser les pressions en direction de la France[676]. Néanmoins, ces considérations internes au champ bancaire suisse n'ont pas voix au chapitre pendant l'hyperinflation allemande. À l'hiver 1922-1923, l'évasion des capitaux est devenue une thématique subversive à un point tel que la finance helvétique fait bloc pour s'éloigner de toutes les initiatives sur la taxation internationale.

Les instances dirigeantes de la BNS abondent dans le sens de l'ASB au sujet de l'évasion fiscale. À la banque centrale, l'opposition à un accord contre la soustraction d'impôts est un véritable credo. Le conseiller aux États radical, Paul Usteri, par ailleurs vice-président du Comité de banque de la BNS, formule la même interprétation qu'A. Jöhr sur l'origine des débats de la SDN: «[L]*a prudence est d'autant plus indiquée de notre côté que le but de la Conférence est en partie directement dirigé*

[673] AASB, Rapport préliminaire sur l'évasion fiscale et la double imposition de J. Clerc, deuxième secrétaire de l'ASB, en annexe du PV du Conseil de l'ASB, 13 décembre 1922.
[674] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 13 décembre 1922, p. 3.
[675] Cette décision est réitérée en juin 1923 au Comité national suisse de la CCI. AFZ, 480.2.1.1, PV de la 3e séance du Comité national suisse de la CCI, 15 juin 1923.
[676] AASB, Rapport préliminaire, signé A. Sarasin et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, 8 décembre 1922, en annexe du PV du Conseil de l'ASB, 13 décembre 1922.

contre les Neutres»[677]. Dans sa réponse à la consultation du DFFD, la BNS explique en conséquence que «*la Suisse n'a* [...] *aucun motif de se lier contractuellement par un accord*» sur l'évasion fiscale[678]. Il est vrai que le deuxième département de la BNS produit au préalable un rapport un peu plus nuancé qui envisage, dans la lignée de la position minoritaire de l'ASB, la possibilité d'un marché avec l'étranger entre l'obtention d'une détaxation à la source des coupons pour les non-résidents contre l'octroi de petites concessions sur l'évasion fiscale. Cependant, le rapport ne manque pas d'insister sur la nécessité absolue de garantir le secret bancaire et la liste qu'il propose des informations fiscales échangeables s'avère bien plus restrictive que celle fournie par J.-M. Musy en octobre: elle se résume aux registres fonciers et à une communication des affidavits utilisés pour obtenir des dégrèvements sur les impôts à la source, ce qui ne concerne de toute façon pas les capitaux placés en Suisse. En outre, même dans ce département, une méfiance très forte est perceptible à l'égard d'une conférence réunissant des fonctionnaires fiscaux de la SDN. Le rapport propose en effet de faire accompagner H. Blau – «*un délégué uniquement porté sur les impôts*» – d'un représentant de l'économie, qui serait plus à même de défendre les intérêts suisses[679]. Cette opinion exprimée par le deuxième département de la BNS n'est pas isolée. Le président de la CEFP, G. Ador, en dépit des recommandations du Comité financier de la SDN, a lui-même avancé une semblable idée deux mois auparavant. En octobre, l'ex-conseiller fédéral genevois n'a pas hésité à proposer à G. Motta de placer à la commission fiscale un banquier, Rodolphe de Haller, membre du Conseil de banque de la BNS[680].

Après que le monde bancaire a démontré ses vives réticences à l'égard du projet de la SDN, il reste aux industriels à prendre position. Au début de l'année 1923, l'USCI, notoirement peu présente à la sortie de la guerre au sein des débats de taxation internationale, exprime, après la consultation des Chambres de commerce cantonales, une double décision qui représente sa principale ligne directrice au sein des négociations fiscales durant la suite de l'entre-deux-guerres. Premièrement, les industriels montrent plus d'empressement que les banquiers à soutenir la mise en place d'une réglementation internationale contre la superposition d'impôts en prenant désormais le parti ferme d'une taxation des bénéfices aux sièges des entreprises[681].

---

[677] ABNS, Lettre de P. Usteri au Directoire de la BNS, reproduite dans le PV du Directoire de la BNS, nº 915, 6 décembre 1922. Voir également, ABNS, PV du Directoire de la BNS, nº 901, 30 novembre 1922.

[678] ABNS, 6034, 671.1, Lettre de la BNS au DFFD, 5 décembre 1922.

[679] Pour tous ces éléments, voir ABNS, 6034, 671.1, «Vernehmlassung des II. Departementes zum Schreiben des Eidg. Finanzdepartements vom 16. November 1922 betreffend Konferenz zum Studium der Frage für ein Internationales Abkommen zur Verhinderung der Steuerflucht und der Doppelbesteuerung». L'expression exacte sur H. Blau, intraduisible, est «*einem einseitig fiskalisch interessierten Vertreter*» (p. 2).

[680] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Note manuscrite de G. Ador, président de la CEFP, du 23 octobre 1922, en marge d'une lettre de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité financier de la SDN, à G. Ador, 18 octobre 1922, transmise à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, par G. Ador. Sur R. de Haller, voir Guex, *op. cit.*, 1993, p. 55; Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 474-475.

[681] AFZ, 1.6.6.3, Lettre du Vorort de l'USCI, signée A. Frey et Otto Hulftegger, président et premier secrétaire, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 3 janvier 1923; Rapport du Vorort de l'USCI, signé A. Frey et O. Hulftegger, transmis à J.-M. Musy, 10 avril 1923.

La direction de l'USCI se positionne ainsi à l'encontre des vues exprimées par son président A. Frey en novembre 1917 qui, face à la proposition allemande de réguler la double imposition, a défendu la taxation à la source des revenus industriels et commerciaux. Pour expliquer ce changement par rapport à l'orientation protectionniste défendue pendant la guerre, plusieurs variables doivent être prises en compte. La principale raison du tournant opéré par les industriels réside dans le fait que, comme le laisse entendre l'USCI en mai 1923, sans encore devenir systématiques, les contentieux fiscaux des grandes entreprises suisses à l'étranger augmentent au début des années 1920. La rigueur nouvelle avec laquelle les fiscs des grands pays taxent les revenus des multinationales étrangères s'exprime entre autres au travers de l'extension des droits de taxation sur les agents commerciaux aux États-Unis et d'un durcissement des redressements comptables des bénéfices industriels des succursales en Allemagne[682]. Bien que le Vorort continue de se préoccuper de la concurrence des groupes étrangers sur le territoire helvétique, en récusant par exemple la déduction des dettes sur le revenu imposable des filiales installées en Suisse, la protection du marché intérieur helvétique est désormais supplantée dans l'ordre des priorités par la défense des groupes suisses face aux nouvelles charges fiscales étrangères. Pour cause : les poids lourds de l'industrie suisse y sont d'autant plus exposés que le renforcement du franc après la guerre a conduit à une vague d'acquisition d'établissements hors de la Confédération[683]. Entre 1919 et la fin des années 1920, les unités étrangères entre les mains des multinationales industrielles suisses croissent de près de 50 %, passant de 313 à 457, si bien que, en 1929, leur nombre n'est pas loin du double de celui en 1910 (234). À la veille de la Grande Dépression, la majorité des branches étrangères sont concentrées en France (18,8 %), en Allemagne (17,7 %), en Grande-Bretagne (9,2 %), aux États-Unis (9,2 %) et en Italie (9 %), c'est-à-dire dans des pays à forte pression fiscale[684].

En outre, un autre facteur, plus marginal, incite également à une défense du principe de l'imposition au domicile par l'USCI. À la faveur de la crise brutale de 1921-1923, pour augmenter les recettes budgétaires cantonales, les milieux industriels se départent quelque peu du fantasme de l'« Überfremdung » économique et se reconvertissent à une stratégie d'attraction des sièges des multinationales étrangères par le biais notamment d'une extension des avantages fiscaux des holdings. Entre 1921 et 1923, six nouveaux cantons instaurent dans leur législation des privilèges d'impôts en faveur des holdings, et le nombre de ces sociétés n'est

---

[682] AFZ, 1.6.6.3, Lettre du Vorort de l'USCI, signée A. Frey et O. Hulftegger, président et premier secrétaire, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 4 mai 1923.

[683] Sur ce mouvement, voir Albert Masnata, *L'Émigration des industries suisses*, Lausanne : Imprimerie G. Vaney-Burnier, 1924.

[684] Margrit Müller, « Internationale Verflechtung », in Halbeisen, Müller, Veyrassat (éd.), *op. cit.*, 2012, p. 358. Notons que le nombre de multinationales, prises en compte dans cette étude, ne varie presque pas durant la période : il passe de 105 à 123 entre 1910 et 1929.

pas loin de doubler dans la Confédération[685]. Aussi, comme le défend sans vergogne l'USCI, une vaste exemption à la source des bénéfices que ces groupes retirent de l'étranger participerait-elle à la transformation de la Suisse en «*un asile demandé pour les entreprises orientées internationalement, qui cherchent à échapper à la pression de leur propre fisc*»[686].

En s'engageant dans une stratégie de détaxation des bénéfices à la source, l'USCI cherche ainsi à consolider l'expansion industrielle sur les marchés internationaux d'un pays fortement exportateur en investissements directs. Toutefois – et c'est le second axe central du positionnement du Vorort –, cette politique a une dimension bien circonscrite: les représentants de l'industrie accordent simultanément un primat à la défense du secret bancaire sur l'atténuation de la superposition d'impôts. Non seulement les Chambres de commerce consultées s'opposent à l'instauration de mesures de surveillance contre l'évasion fiscale, mais l'USCI récuse toute concession sur ce terrain même si cela permettait d'obtenir en retour des accords favorables à la double imposition. Or, bien qu'il soit indéniable que les multinationales industrielles ont un intérêt direct à la garantie d'une confidentialité étendue sur les relations financières – ne serait-ce que parce qu'elle démultiplie les opportunités d'optimisation fiscale –, l'USCI insiste sur un autre aspect pour justifier sa position: l'apport important des mouvements de fuites d'avoirs à l'économie helvétique. Pour le Vorort, en effet, «[l]*a Suisse n'a aucune raison de tenir éloigné de son territoire le capital étranger qui afflue pour quelque motif*» dans sa direction[687].

L'appui catégorique à l'accueil des avoirs en fuite de la part de l'USCI a de quoi surprendre dans le contexte de la crise de 1921-1923, dont l'acuité en Suisse est due pour une bonne part aux répercussions sur les exportations de la surévaluation du franc en comparaison des autres monnaies européennes[688]. Pour comprendre l'appréciation du Vorort, il faut dès lors la mettre en lien avec l'orientation invariablement déflationniste du grand patronat industriel durant l'entre-deux-guerres, une option qui a deux origines. Cette politique est, d'une part, rendue possible par le positionnement des secteurs d'exportation suisses sur des marchés à haute valeur ajoutée dont l'élasticité-prix de la demande est faible. Les dommages causés par la force du franc étant partiellement neutralisés à moyen terme par cette variable, l'attractivité de la devise et de la place financière suisses comporte, d'autre part, un triple avantage pour des entreprises qui sont principalement orientées sur une activité intense en capital,

---

[685] Après Argovie, Glaris, les Grisons, Saint-Gall, Schaffhouse et Zurich, Lucerne, Soleure, Bâle-ville, le Tessin, le Valais et Zoug inscrivent les privilèges fiscaux dans leur législation. Rosset, *op. cit.*, 1931, p. 51-103. Entre le 31 décembre 1921 et le 31 décembre 1923, le nombre de holdings passe de 158 à 243. Voir Graphique 5, ci-dessous.

[686] AFZ, 1.6.6.3, Rapport du Vorort de l'USCI, signé A. Frey et O. Hulftegger, président et premier secrétaire, transmis à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 10 avril 1923.

[687] AFZ, 1.6.6.3, Lettre du Vorort de l'USCI, signée A. Frey et O. Hulftegger, président et premier secrétaire, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 3 janvier 1923.

[688] Ruffieux, *op. cit.*, 1974, p. 119-131.

qui se concentrent sur la création de produits finis et qui sont fortement implantées hors du territoire confédéral. L'afflux de capitaux abaisse tout d'abord le coût de l'emprunt – relativement élevé au début du xxe siècle, le taux d'escompte privé en Suisse est le plus faible en Europe occidentale en 1922-1923[689]. Ensuite, la force du franc amoindrit le prix des importations de matières premières dont le territoire suisse est peu pourvu. Enfin, comme on vient de le noter, la stabilité de la devise helvétique, tout comme l'abondance de liquidités, sert à l'expansion des investissements et des acquisitions dans les pays aux monnaies dépréciées[690].

Aux avantages économiques de l'afflux de capitaux s'ajoute encore un dernier élément, spécifique à l'économie suisse en comparaison par exemple du cas anglais, qui explique aussi la position du Vorort sur le secret bancaire : le tissu capitaliste helvétique est caractérisé par une forte cohésion sociale entre les élites industrielles et bancaires qui va en s'intensifiant depuis le début du xxe siècle. Amorcée autour des grandes banques comme le CS et la SBS, tout d'abord par la création de trusts électriques à la fin du siècle précédent, cette tendance s'accélère encore avec la Première Guerre mondiale et le décollage de la place financière suisse[691]. Les grandes banques se placent alors en position nodale dans les réseaux d'hommes d'affaires helvétiques[692]. A. Jöhr et A. Frey, deux acteurs centraux du monde économique suisse sur la fiscalité internationale au début des années 1920, sont emblématiques de cette indifférenciation partielle entre le patronat bancaire et le patronat industriel helvétiques, qui se caractérise notamment par une imbrication réciproque *via* les conseils d'administration. Directeur du CS pendant tout l'entre-deux-guerres, Jöhr acquiert durant sa carrière des sièges dans de nombreuses entreprises industrielles, parmi lesquelles figurent les plus beaux fleurons du capitalisme helvétique, comme Brown Boveri, Georg Fischer ou Nestlé[693]. Quant au président du Vorort, il possède également de solides assises dans le secteur financier, puisqu'il est membre des conseils d'administration du CS et de la Rentenanstalt, une des plus grandes compagnies d'assurances de Suisse[694]. En clair, quand les Chambres de commerce et le Vorort défendent l'inviolabilité de la confidentialité des transactions financières,

689 En 1922, la moyenne du taux suisse se situe à 1,68 %, contre 2,65 % en Grande-Bretagne, 3,80 % aux Pays-Bas et 4,29 % en France. Banque nationale suisse, *op. cit.*, 1944, p. 11.

690 Pour ces différents facteurs, on peut se référer, par analogie, aux travaux qui expliquent le soutien des industriels à la politique du franc fort menée durant la Grande Dépression. Guex, art. cit., 2003b, p. 542-543 ; Philipp Müller, « La bataille pour le franc : la Suisse entre déflation et dévaluation (1931-1936) », in Müller, Paccaud, Schaufelbuehl (éd.), *op. cit.*, 2003, p. 9-10 ; Sébastien Guex, « L'État fédéral et les crises économiques du début du xxe siècle à nos jours : la Suisse, un bastion anti-keynésien », in Thomas David *et al.* (éd.), *Crises. Causes, interprétations et conséquences*, Zurich : Chronos, 2012b, p. 169. Notons que P. Müller, dans un ouvrage plus récent, conteste toutefois l'influence du dernier facteur – l'expansion extérieure – sur la politique déflationniste durant les années 1930. Müller, *op. cit.*, 2010, p. 55-57.

691 Mazbouri, *op. cit.*, 2005, p. 185-203.

692 Gerhard Schnyder *et al.*, « The Rise and Decline of the Swiss Company Network during the 20th Century », *Travaux de science politique*, 22, 2005, p. 20-22.

693 Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 475-476.

694 Base de données « Élites suisses au xxe siècle » [www.unil.ch/elitessuisses].

c'est aussi parce que des intérêts bancaires s'expriment à cette occasion. Pour le dire autrement, la primauté absolue dont bénéficie le secret bancaire au sein de l'USCI est un signe de la maturité en Suisse du capital financier, au sens de Rudolf Hilferding, c'est-à-dire de l'interpénétration des secteurs bancaire et industriel[695].

Couplée au vote du 3 décembre et à l'avis du DPF, l'unanimité des milieux économiques helvétiques dans leur opposition à une réglementation contre l'évasion fiscale a un impact immédiat à Berne. À la fin de l'année 1922, le ton a déjà changé au DFFD. Johann Ruof recommande en effet le 29 décembre de «*rester sur la réserve*» à Genève. Selon le vice-directeur de l'AFC, dans une argumentation qui a le mérite de la franchise, «[l]*a Suisse est le pays* [...] *où, à l'heure actuelle, se trouvent en dépôt ou en garde relativement le plus de capitaux étrangers. Elle est dès lors aussi le pays qui serait atteint le plus profondément par les suites de mesures éventuelles de police fiscale qui devraient être prises en vertu d'une convention internationale destinée à empêcher l'évasion fiscale et elle ne trouverait pas, en revanche, une compensation équivalente dans les mesures que l'étranger serait dans le cas de prendre en sa faveur.*»[696] Et, en avril 1923, au moment de donner les instructions à H. Blau pour la première séance du comité, sur proposition du DFFD, «[l]*a participation de la Suisse à la prise de mesures internationales pour la prévention de l'évasion fiscale est rejetée*» par le Conseil fédéral[697]. Le gouvernement ne consent qu'à des échanges de renseignements sur demande afin de résoudre les cas de double imposition. Les informations transmises ne concerneraient toutefois pas les avoirs mobiliers, étant donné que l'impôt sur les coupons est exclu par le Conseil fédéral de la liste des taxes susceptibles de donner lieu à un arrangement sur la superposition des impôts, ce qui est cohérent avec la ligne qu'il a adoptée dans les relations bilatérales. En clair, plutôt que de favoriser le compromis proposé par le deuxième département de la BNS d'un abaissement des charges sur les coupons étrangers contre des concessions sur l'évasion fiscale, l'exécutif suisse, incité en ce sens par l'USCI, s'aligne sur la position absolutiste de l'ASB. Au regard de cette volte-face rapide par rapport à la coopération fiscale de la part du DFFD, les idées formulées en octobre 1922 par J.-M. Musy doivent ainsi être au mieux classées au rang d'un projet vague qui ne repose pas sur un programme auquel il est profondément attaché; elles peuvent même être envisagées comme une simple tactique de temporisation du ministre des Finances dans le contexte de la campagne sur la votation populaire.

---

[695] Guex, *op. cit.*, 1993, p. 21. Voir également Hanspeter Schmid, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*, Zürich: Limmat Verlag, 1983, p. 42-44. Sur l'interconnexion entre les élites bancaires, industrielles, politiques et administratives dans l'entre-deux-guerres en Suisse, voir Pollux [= Georges Bähler], *Trusts in der Schweiz? Die schweizerische Politik im Schlepptau der Hochfinanz*, Zürich: Verein für wirtschaftliche Studien, 1944.

[696] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 29 décembre 1922.

[697] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD: «Internationale Konferenz bettreffend Doppelbesteuerung und Steuerflucht. Instruktion des Delegierten», 23 avril 1923.

2.3.2 Veillée d'armes à la SDN sur le secret bancaire en 1923

Le Comité fiscal de la SDN tient sa première session en 1923. Composée uniquement de hauts fonctionnaires fiscaux, la commission genevoise va tenir cinq réunions, d'une semaine chacune environ, jusqu'en février 1925, date de la parution de son premier rapport. Durant cette première phase des débats, les séances du comité, qui est supervisé par le Comité financier et la Deuxième Commission de l'Assemblée, restent relativement cloisonnées, si l'on excepte la présence discrète au sein des débats du secrétaire français à l'OEF, B. Léon-Dufour, et de courtes incursions de membres de commissions connexes de la SDN ainsi que d'une délégation de la CCI[698]. Le **Tableau 4** représente la position du Comité fiscal – dont le nom officiel est le « Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale » – dans l'organisation de la SDN.

Mais les discussions se différencient de négociations intergouvernementales à proprement parler étant donné qu'elles se limitent presque exclusivement à l'élaboration à l'unanimité de principes sur la lutte contre la double imposition et l'évasion fiscale qui pourraient servir, dans un second temps, à la signature d'une convention internationale[699]. Dans ce cadre, le statut d'experts, qui est conféré par la SDN aux délégués de la commission, remplit une double fonction. Pour la SDN d'une part, bien que tous les représentants soient issus des principales puissances financières alliées et neutres d'Europe, il entretient l'illusion d'une impartialité et d'une universalité des travaux de l'organisme genevois[700]. Pour les gouvernements impliqués d'autre part, en dépit du fait que la majorité des délégués avouent à tour de rôle recevoir des instructions précises de la part de leurs exécutifs[701] – ce que confirme la lecture des archives nationales –, il permet une participation distante aux discussions sans s'engager encore sur la mise en pratique des résultats des travaux. À l'entame des débats, l'expertise remplit donc essentiellement, dans le cas du Comité fiscal, un rôle de légitimation et d'édulcoration des discussions. Il

[698] ASDN, EFS/DT/3e session/PV8, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 avril 1924 ; EFS/DT/4e session/PV2, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924 ; EFS/DT/4e session/PV9, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 24 octobre 1924. Avant la rédaction du rapport en février 1925, le Comité financier se contente de commenter l'avancement des travaux sans intervenir. ASDN, F/10e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 21 juin 1923 ; F/15e session/PV9, PV du Comité financier de la SDN, 16 juin 1924. Il en est de même de la Deuxième Commission de l'Assemblée. ASDN, Journal officiel de la SDN, Actes de l'Assemblée, Suppléments, PV de la Deuxième Commission de la 4e Assemblée, 8e séance, 18 septembre 1923 ; PV de la Deuxième Commission de la 5e Assemblée, 11e séance, 20 septembre 1924.

[699] ASDN, EFS/DT/1re session/PV2, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923.

[700] On rejoint ici la thèse de M. Fior formulée au sujet du « *mythe* » de l'expert au sein du Comité financier de la SDN. Fior, *op. cit.*, 2008, p. 184-191.

[701] Par exemple, voir ASDN, EFS/DT/1re session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 juin 1923, p. 4-5 ; EFS/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924, p. 12-14.

Tableau 4 : Organigramme de la SDN et rôle de ses différents organismes dans les débats fiscaux (1921-1946)

Conseil de la SDN
Organe exécutif de la SDN

Secrétariat de la SDN
Organe administratif de la SDN

Assemblée annuelle de la SDN
Organe législatif de la SDN

Valide travaux et intègre nouveaux membres

Émet résolutions sur la suite des travaux

Transmet projets de résolutions

Organisation économique et financière de la SDN

Section économique et financière du Secrétariat
Administration de l'OEF

Transmet rapports

Fournit assistance technique

Transmet rapports

2e Commission de l'Assemblée
En charge de la préparation des travaux économiques de l'Assemblée

Comité financier
En charge de la supervision des débats fiscaux

Comité fiscal
En charge des débats fiscaux de 1929 à 1946

Transmet rapport

Choisit experts et mandats

Transmet rapports

Comité Seligman
Comité d'économistes sur la fiscalité internationale (1921-1923)

Comité fiscal
« Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale »
En charge des débats fiscaux de 1923 à 1928

Source : ASDN.

serait en ce sens vain de chercher une portée scientifique aux pourparlers du Comité fiscal au début des années 1920. À la lecture des PV, l'étendue de l'ignorance au sujet de la taxation internationale frappe immédiatement chez les prétendus experts

de la SDN[702]. L'OEF ne semble d'ailleurs pas véritablement se soucier de combler ces lacunes : lorsque H. Blau avance par exemple l'idée d'entreprendre un travail de compilation uniformisée des législations fiscales en 1923, le Comité financier prétexte un manque de moyens pour repousser sa proposition[703].

Tableau 5 : Membres du Comité fiscal de la SDN, pays qu'ils représentent, période de participation aux débats et fonctions

Thomas Adams	États-Unis	1927	professeur à l'Université de Yale
Pasquale d'Aroma	Italie	1923-1927	directeur général des Contributions directes
Takashi Aoki	Japon	1926-1927	représentant de la Banque du Japon à Londres
Frederico Alvarez Feo	Venezuela	1926	professeur de finances à l'Université de Caracas
Hans Blau	Suisse	1923-1927	directeur de l'Administration fédérale des contributions
Gino Bolaffi	Italie	1927	chef de section au ministère des Finances, contributions directes
Henri Baudouin-Bugnet	France	1923-1924	directeur général des Contributions directes
Marcel Borduge	France	1924-1927	directeur général des Contributions directes
Gerald Canny	Grande-Bret.	1924-1925	membre du Board of Inland Revenue
Charles Clavier	Belgique	1923-1927	directeur général des Contributions directes
Sinninghe Damsté	Pays-Bas	1923-1927	directeur général des Contributions directes, des douanes et accises
Herbert Dorn	Allemagne	1926-1927	directeur au ministère des Finances
Julian Enciso	Argentine	1927	conseiller de légation à Genève
Kengo Mori	Japon	1926	commissaire financier du Japon à Londres
Salvadore Oria	Argentine	1926-1927	membre du Conseil de la Banque hypothécaire nationale
Percy Thompson	Grande-Bret.	1923-1924	deputy-Chairman du Board of Inland Revenue
Vladimir Valnicek	Tchécoslovaq.	1923-1926	chef de section au ministère des Finances
Bohumil Vlasak	Tchécoslovaq.	1927	chef de section au ministère des Finances
Stephan Zaleski	Pologne	1926-1927	professeur à l'Université de Poznan

Source : ASDN.

Un allié de poids de la politique suisse : l'Inland Revenue

Au sein de cette commission, la radicalité de la position suisse au sujet de l'évasion des capitaux contraste immédiatement avec l'attitude de tous les autres représentants. En dépit de la latitude dont il bénéficie théoriquement vis-à-vis de son gouvernement

[702] La première session est ainsi presque exclusivement dédiée à l'explication du fonctionnement des systèmes fiscaux nationaux par chacun des délégués. ASDN, EFS/DT/1re session/PV, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, du 4 au 9 juin 1923. À propos de la Suisse, on peut relever par exemple l'ignorance de la part du représentant anglais, P. Thompson, du fonctionnement des privilèges fiscaux pour les holdings. ASDN/EFS/DT/2e session/PV4, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 9 octobre 1923, p. 5.

[703] ASDN, F/11e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 31 août 1923.

en tant qu'expert de la SDN, H. Blau ne dévie guère de la ligne tracée par le Conseil fédéral au début de l'année. Se retranchant selon une défense habituelle derrière son incapacité institutionnelle à mettre en place en Suisse des échanges internationaux de renseignements en raison du fédéralisme fiscal, le directeur de l'AFC est le seul délégué à combattre le principe lui-même de l'assistance contre l'évasion fiscale et de son lien avec la résolution de la double imposition[704]. Le principal allié du fonctionnaire fédéral durant cette manœuvre de barrage s'avère être le représentant de l'Inland Revenue, Percy Thompson. En Grande-Bretagne, marque de l'érosion de pouvoir du Foreign Office dans l'après-guerre tout comme de l'autonomie de l'administration anglaise au sein du processus décisionnel en matière fiscale, les débats internes au sujet de la proposition de la SDN se sont limités, contrairement à la Suisse, à des échanges de vues entre le Trésor, l'administration fiscale et le chancelier de l'Échiquier[705]. Simultanément, ils ont démontré une nouvelle fois les très grandes réticences dont font preuve les instances dirigeantes anglaises au sujet des projets de surveillance des mouvements de capitaux. Le président du Board of Inland Revenue, R. Hopkins, qui a appuyé J. Stamp dans les débats du Comité Seligman de la SDN, affirme la priorité de l'élimination des superpositions d'impôts sur la lutte contre l'évasion fiscale. Pour Hopkins, « [l]*a question de la double taxation soulève* [...] *des enjeux bien plus importants et pratiques* » que la soustraction d'impôts[706].

Essentiellement, semble-t-il, à des fins de modération diplomatique face à la politisation de l'évasion des capitaux en 1922-1923, l'avis tranché de R. Hopkins est lui-même quelque peu édulcoré dans un second temps par les plus hautes sphères de l'État britannique. Après l'intervention du chancelier de l'Échiquier, S. Baldwin[707], ainsi que du controller of Finance et membre du Comité financier de la SDN, B. Blackett[708], le gouvernement britannique ne ferme pas la porte à une convention multilatérale contre l'évasion fiscale. Toutefois, deux réserves d'importance sont maintenues dans le rapport transmis à la SDN par le Board of Inland Revenue. D'une part, « [l]*a généralisation des mesures de ce genre serait naturellement facilitée si elles étaient précédées par un accord international ayant pour objet* [...] *la double imposition* ». D'autre part, l'administration insiste lourdement sur la nécessité d'« *inspirer confiance* ». Pour ce faire, avec l'ajout d'une parenthèse qui sonne comme un aveu de poids de la part du

---

704 ASDN, EFS/DT/1re session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 juin 1923, p. 5 ; EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 5.

705 Sur la perte d'influence du Foreign Office, qui va de pair avec un élargissement du pouvoir du Treasury dans les affaires étrangères, voir Alan J. Sharp, « The Foreign Office in Eclipse 1919-1922 », *History*, 61/202, 1976, p. 198-218 ; Peden, *op. cit.*, 2000, p. 158-166.

706 PRO, IR 40/3419, Lettre de R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, à Stanley Baldwin, chancelier de l'Échiquier, 28 novembre 1922.

707 La position de S. Baldwin est relatée par un membre du Trésor. PRO, IR 40/3419, Note manuscrite, signée Percy Grigg, 12 décembre 1922.

708 PRO, T 160/146, Lettre de B. Blackett, controller of Finance au Trésor, à R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, 4 août 1922.

Board of Inland Revenue, «*assurément quelques-unes des difficultés seraient évitées (en se résignant à manquer le but visé) si* [...] *on ne prend aucune mesure incompatible avec le secret des relations entre les banquiers et leurs clients*»[709].

En 1923, P. Thompson va s'évertuer, avant tout, à se faire le champion à la SDN de la détaxation à la source des valeurs mobilières, une mesure de libéralisation des mouvements de capitaux en osmose tant avec le rapport du Comité Seligman sur la double imposition qu'avec le positionnement des milieux économiques britanniques[710]. Ces derniers passent en effet à l'offensive à la CCI pour favoriser la détaxation à la source des investissements par le biais de conventions internationales, après le refus de la Royal Commission d'accorder un crédit d'impôt global sur les placements à l'étranger[711]. Sur ce point, l'alliance entre le fisc et les investisseurs britanniques est consacrée en 1923: une stratégie coordonnée avec le Comité national anglais à la CCI est adoptée par l'Inland Revenue dans le courant de l'année 1923 afin de défendre de concert dans les deux organes le principe de la taxation à la résidence des valeurs mobilières[712]. Contradictoire avec l'objectif de la préservation des rentrées fiscales auquel le Board of Inland Revenue devrait être associé, cette position trouve donc en partie son origine dans la volonté de faire bénéficier l'économie anglaise d'un dégrèvement sur ses placements extérieurs par une solution moins coûteuse que le crédit d'impôt. Comme le dit P. Thompson, cette seconde solution «*laisserait le rendement de l'impôt sur le revenu britannique à la merci des législations étrangères et serait même maintenant (et sans doute encore plus dans le futur) intolérablement chère pour l'Échiquier britannique*»[713]. En 1928, ce même haut fonctionnaire estimera que le coût pour le Trésor d'une détaxation totale des revenus tirés de la Grande-Bretagne par des résidents en dehors du territoire impérial s'élèverait pour l'*income tax* à 2,5 millions £, tandis que les taxes étrangères payées par les résidents britanniques qu'il faudrait dégrever de l'impôt sur le revenu anglais en cas d'adoption d'un *foreign tax credit* intégral se montent au minimum à 5,5 millions £[714].

---

709 ASDN, F. 7, Mémorandum préparé par le Board of Inland Revenue sur les conventions internationales et les mesures destinées à prévenir l'évasion fiscale, transmis en annexe d'une lettre de C. Tufton, du Foreign Office, à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 3 janvier 1923.

710 Sur la position de P. Thompson, voir ASDN, EFS/DT/1re session/PV2, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923, p. 6; EFS/DT/1re session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5 juin 1923, p. 8-9; EFS/DT/1re session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 7 juin 1923, p. 3; EFS/DT/2e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 10 octobre 1923, p. 8.

711 ASDN. F. 75, Note du Secrétariat du Comité financier de la SDN sur la CCI, 12 septembre 1923.

712 PRO, IR 40/2790, Lettre d'O. Niemeyer, controller of Finance au Trésor, à R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, 13 juin 1923; Lettre de R. W. Hanna, secrétaire du Comité national britannique de la CCI, à O. Niemeyer, 19 septembre 1923; Notes manuscrites de R. Hopkins, 7 novembre 1923.

713 PRO, IR 40/3419, Rapport de P. Thompson, membre du Board of Inland Revenue, à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 30 octobre 1923.

714 PRO, IR 40/3798, Rapport de P. Thompson, membre du Board of Inland Revenue, à W. Churchill, chancelier de l'Échiquier, 7 septembre 1928. Le rapport estime que si la détaxation à la source s'étendait aux Dominions, l'Inland Revenue engrangerait même un bénéfice.

Certes, sur le dossier de l'évasion fiscale, P. Thompson est-il disposé à un léger compromis en proposant un échange interétatique d'affidavits pour faciliter l'imposition au domicile des coupons qui seraient détaxés à la source. Mais l'assistance envisagée reste de cette manière subordonnée à des dégrèvements contre la double imposition et n'enfreint pas la confidentialité bancaire[715]. Selon le fonctionnaire britannique, en effet, «*l'opinion publique* [anglaise] *ne consentirait pas à la violation du secret des banques*»[716]. Pour comprendre cette hostilité du Board of Inland Revenue à la lutte internationale contre l'évasion fiscale, il faut se référer au fait que, si l'administration fiscale britannique adhère prestement à la politique déflationniste après la guerre – ce qui implique devant l'importance de la dette publique le maintien de charges fiscales élevées –, celle-ci se montre encore plus accommodante que le Trésor au sujet de la taxation des détenteurs de capitaux. Par le recours à une rhétorique techniciste sur l'efficience du système d'impôts qui est légitimée par le rendement élevé en comparaison internationale des taxes directes grâce à l'importance des prélèvements à la source, l'administration fiscale milite pour une préservation du consentement à l'impôt qui passerait par une coopération pacifiée entre les contribuables et les percepteurs d'impôts. Un fort conservatisme au sujet de tout ébranlement de la structure du système d'imposition prévaut dès lors à l'Inland Revenue[717]. C'est à l'aune de cet objectif de la consolidation de la confiance du contribuable qu'il faut saisir le soutien au secret bancaire de P. Thompson, tout comme son insistance à la SDN à refuser des échanges de renseignements de tout type avec l'étranger sur les contribuables de nationalité anglaise[718].

En outre, le positionnement du Board of Inland Revenue sur l'évasion fiscale s'explique aussi par la teneur de ses relations avec les milieux bancaires. En dépit d'une intime communauté de vues sur le retour à la parité or de la livre sterling, le climat se détériore quelque peu au début des années 1920 entre les élites bancaires et les fonctionnaires du Treasury, en raison en particulier du pouvoir de décision accru dont disposent les banquiers sur le financement de l'État avec le recours intensif aux emprunts publics sur les marchés financiers depuis la guerre. En revanche, le Board of Inland Revenue pour sa part prête invariablement une oreille attentive à l'égard des revendications de la City, notamment dans les débats sur l'opportunité de l'instauration d'un impôt extraordinaire sur la fortune[719]. Dans ce cadre, la proposition

715 ASDN, EFS/DT/2e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 10 octobre 1923, p. 2-3.

716 ASDN, EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 6.

717 Pour cette analyse, voir Martin Daunton, «How To Pay For The War: State, Society and Taxation in Britain, 1917-1924», *English Historical Review*, 111/443, 1996, p. 882-919.

718 ASDN, EFS/DT1re session/PV1, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923, p. 3; EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 5.

719 Sur tous ces éléments, voir Daunton, art. cit., 1996, en particulier p. 916-917 sur les relations entre la City et l'Inland Revenue. Voir également Roger Middleton, *Towards the Managed Economy. Keynes, the*

de P. Thompson d'échanger des affidavits sur les titres indigènes des non-résidents comporterait l'avantage de ne pas amoindrir la compétitivité des banques anglaises sur les activités *offshore* : les valeurs britanniques étant majoritairement au nominatif, les informations nouvelles qui ressortiraient de ce type d'assistance fiscale ne seraient que très limitées. Au début des années 1920, à l'inverse de l'avant-guerre, un alignement du Board of Inland Revenue sur la City au sujet des accords contre l'évasion fiscale est donc amorcé. Il n'est en ce sens pas anodin que, confrontée une nouvelle fois en 1922 à des plaintes des banques à l'égard des pertes de marché causées par la convention franco-britannique de 1907, l'administration fiscale considère leurs critiques avec une bienveillance certaine avant qu'un représentant du Treasury, B. Blackett en l'occurrence, ne barre la route à une dénonciation de l'accord[720].

Une coalition franco-belge contre l'évasion fiscale internationale

Alors que le délégué de la puissance financière britannique représente à la SDN un appui, modéré mais précieux, à la politique suisse d'évasion fiscale, les remises en cause du secret bancaire viennent principalement des directeurs des administrations des Contributions directes française et belge, H. Baudouin-Bugnet et C. Clavier, qui ont été tous deux des instigateurs de l'internationalisation du problème de la soustraction fiscale au sein de leurs pays respectifs. À l'intérieur du comité, sans véritablement diriger leurs attaques contre une place financière en particulier, ces deux experts usent constamment de paroles fortes à la consonance moralisante afin d'appuyer leur tentative de généralisation de la coopération internationale. Pour H. Baudouin-Bugnet, avec une virulence dont il n'a pas coutume dans les débats français, « *la fausse déclaration n'est, en réalité, qu'un vol* »[721]. Quant à C. Clavier, il en appelle à la « *moralité publique* » et à la « *solidarité internationale* »[722] pour réclamer « *la collaboration de la Suisse qui a déjà été le berceau de tant de mesures internationales* »[723]. Durant l'occupation de la Ruhr et pendant qu'en 1923 des débats sur les Réparations de guerre surgissent à la SDN, entre autres à la Deuxième Commission de l'Assemblée[724], l'évasion des avoirs allemands plane également sur

---

Treasury and the Fiscal Policy Debate of the 1930s, London : Methuen, 1985, p. 60-62 ; Cronin, *op. cit.*, 1991, p. 81-84 ; Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 60-102.

720 PRO, T 160/146, Lettre de R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, à George Barstow, controller au Supply Services du Treasury, 28 juillet 1922 ; Lettre de B. Blackett, controller of Finance au Treasury, à R. Hopkins, 4 août 1922 ; Lettre manuscrite de Charles Phillimore, de la banque Coutts, à G. Barstow, 16 août 1922.

721 ASDN, EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 6.

722 ASDN, EFS/DT/1re session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 juin 1923, p. 6.

723 ASDN, EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 11.

724 ASDN, Journal officiel de la Société des Nations, Actes de l'Assemblée, Suppléments, PV de la 2e Commission de la 4e Assemblée de la SDN, 8e et 9e séances, 18 et 19 septembre 1923 ; Mouton, *op. cit.*, 1995, p. 533-553.

l'offensive franco-belge. Au cours de la préparation des discussions, C. de Lasteyrie a rappelé que l'«*exode des capitaux* [...] *dépasse* [...] *la portée d'un simple problème d'ordre fiscal*» et concerne aussi les «*manœuvres tendant à l'avilissement du change dans quelques pays qui essayent de se soustraire au paiement des réparations*»[725], tandis que C. Clavier n'a pas hésité à similairement évoquer, dans un rapport transmis à la SDN, «*les sommes considérables*» dont les capitaux expatriés «*ont frustré le Reich et, par incidence, les nations créancières de l'Allemagne*»[726]. Toutefois, aucune discussion réelle ne sera engagée à Genève sur ce terrain, et c'est autour de trois objectifs, liés à l'évasion des capitaux français et belges, que se concentrent les démarches de Clavier et de Baudouin-Bugnet.

Premièrement, les deux délégués tentent d'assurer, à l'encontre du projet britannique et du rapport Seligman, la priorité aux mesures d'assistance sur l'élimination des doubles impositions des valeurs mobilières. Depuis le début des années 1920, le ministère des Finances français a en effet fait montre d'une grande réticence à l'égard de l'idée de la détaxation à la source des coupons par des conventions internationales en raison des pertes considérables qui seraient engendrées par une telle exemption: l'Enregistrement français les estime en 1923 à un maximum de 500 millions FF annuels[727], c'est-à-dire rien moins qu'un quart du produit de l'impôt général sur le revenu[728]. À ces préoccupations budgétaires s'ajoutent des considérations de stratégie économique, puisque la détaxation des valeurs mobilières à la source du revenu faciliterait l'expansion financière des grandes puissances créancières. C'est ce qu'exprime C. Clavier lorsqu'il prétend que l'adoption des principes du Comité Seligman correspondrait à «*un véritable vasselage économique*»[729].

Aussi, le sacrifice des impôts à la source ne serait-il consenti par les fiscs français et belge qu'en contrepartie d'un accord multilatéral de grande portée sur l'évasion fiscale qui dépasserait l'échange d'affidavits proposé par P. Thompson et qui permettrait de compenser largement les rentrées consacrées à l'élimination des doubles impositions[730]. Pressé par la Commission des finances de la Chambre

[725] ADF, Service français de la SDN, nº 1297, Rapport transmis par C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, à R. Poincaré, président du Conseil, 16 septembre 1922.

[726] ASDN, F. 47, Mémorandum de C. Clavier, représentant belge au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923. Voir également Clavier, art. cit., 1924, p. 517-518.

[727] CAEF, B 43165, Rapport de M. Deligne, directeur général de l'Enregistrement, «Note relative au Régime fiscal des Valeurs Mobilières dans la législation française», transmis à H. Baudouin-Bugnet, représentant français au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 6 octobre 1923. Sur les réticences franco-belges au sujet de la résolution de la double imposition des valeurs mobilières, voir ASDN, EFS/DT/2e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 10 octobre 1923; EFS/DT/2e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 11 octobre 1923.

[728] Ministère des Finances, *op. cit.*, 1963, p. 964.

[729] ASDN, F. 47, Mémorandum de C. Clavier, représentant belge au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923. Voir également Clavier, art. cit., 1924, p. 479-519.

[730] ASDN, EFS/DT/1re session/PV1, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923; EFS/DT/1re session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et

des députés[731], même C. de Lasteyrie invite désormais H. Baudouin-Bugnet à agir «*avec la plus grande prudence*» sur la double imposition et d'intervenir «*avec fermeté*» sur l'évasion fiscale[732]. En dépit de la proposition de l'Enregistrement de limiter aux impôts sur les successions les échanges de renseignements, le directeur de l'Administration des Contributions belge opte aussi pour un soutien «*à toute mesure qui aurait pour effet de combattre la fraude*»[733]. C'est précisément dans le but de conclure une convention très vaste que les experts français et belge tentent deuxièmement d'outrepasser les obstacles à la coopération fiscale placés par la résolution XIII de Gênes, en redéfinissant le secret bancaire afin de permettre des transmissions interétatiques de renseignements sur les dépôts et les comptes en banque. C. Clavier développe pour ce faire un argumentaire relativement sophistiqué selon lequel l'échange d'informations bancaires entre fonctionnaires fiscaux, soumis au secret de fonction, n'enfreindrait pas le devoir de confidentialité sur les affaires privées[734]. Plus laconique, H. Baudouin-Bugnet estime, pour sa part, qu'«[e]*n ce qui concerne le secret des banques, on n'a pas défini au juste ce que c'était*»[735].

Le troisième objectif – le plus ambitieux – de Clavier et de Baudouin-Bugnet est le fruit direct des tentatives intérieures de renforcer la surveillance fiscale sur les revenus mobiliers en France et en Belgique. Dans les débats français, comme on l'a vu, les propositions de l'administration fiscale de mise en place d'un système de contrôle automatique sur les revenus mobiliers selon le modèle américain ont buté sur l'objection du risque de fuite des capitaux. Dans la présentation du budget de 1923, pressé par la détérioration de la situation budgétaire, C. de Lasteyrie a certes tenté, sans succès, de faire passer le bordereau de coupons devant le Parlement, avant de se rétracter immédiatement[736]. La situation est encore plus défavorable aux projets de l'administration en Belgique puisque, à l'été 1923, c'est G. Theunis qui se charge de

l'évasion fiscale de la SDN, 8 juin 1923; EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923.

731 ADF, Service français de la SDN, n° 1297, Lettre de la Commission des finances de la Chambre des députés à C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 14 février 1923. Voir également Lettre de C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, à R. Poincaré, président du Conseil, 25 avril 1923.

732 CAEF, B 43165, Directives données par C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, à H. Baudouin-Bugnet, représentant français au Comité sur l'évasion fiscale et la double imposition de la SDN, «sur la conduite à tenir à la réunion d'experts organisée par la Société des Nations», 24 mai 1923.

733 AGR, T 121 : 162, Lettre de C. Clavier, directeur de l'Administration des Contributions directes, à Z. Henin, secrétaire général du ministère des Finances, 12 octobre 1922. Sur la position de l'Enregistrement, voir Lettre de V. C. Heyse, directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des domaines, à Z. Henin, 27 octobre 1922.

734 ASDN, EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 9.

735 *Ibid.*, p. 4.

736 CARAN, C 14685, Commission des finances de la Chambre des députés, Auditions de C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, du 23 janvier et 8 février 1923; C 14676, PV de la Commission des finances de la Chambre des députés, 7 mars 1923. C. de Lasteyrie rejette au début de l'année d'autres types de projet de transmission automatique d'informations sur les valeurs mobilières, comme le carnet de coupons et la transmission des titres au porteur par voie d'endossement, sur lesquels on revient dans la suite du texte.

repousser une nouvelle proposition des rangs socialistes à la Chambre des représentants visant son introduction, en invoquant la nécessité de conclure au préalable un accord international[737]. Pour les services fiscaux belge et français, les débats à la SDN offrent dès lors une double opportunité pour légitimer le renforcement des contrôles fiscaux internes face à des parlements et à des gouvernements à majorité conservatrice, qui rechignent à aller de l'avant en la matière : il s'agit non seulement de parvenir à faire un premier pas en direction de la signature d'un traité international contre l'évasion des capitaux, qui lèverait l'objection principale au renforcement de la surveillance fiscale dans leur propre pays, mais également de tenter d'obtenir une caution de la part des experts de la SDN à l'égard des systèmes de contrôle automatique des valeurs mobilières, ce qui appuierait leur défense au sein des ministères des Finances et devant les Chambres[738]. Dès la seconde session du comité, C. Clavier expose ainsi devant ses collègues les bien-fondés du bordereau et propose sa généralisation dans les pays européens, sans rencontrer, il est vrai, de succès auprès des délégués suisse et anglais[739].

Le camp des modérés : Tchécoslovaquie, Italie et Pays-Bas

Entre les camps anglo-suisse et franco-belge, dont l'opposition structure les débats sur l'évasion fiscale à la SDN, se situe un troisième groupe, composé des représentants des administrations fiscales italienne, tchécoslovaque et néerlandaise, qui adoptent une attitude médiane sur l'assistance administrative. Depuis le début des années 1920, le gouvernement italien a conduit une politique paradoxale à l'égard de la coopération fiscale. Dans le sillage du Reich et de la France, les dirigeants transalpins se sont placés aux avant-postes de la lutte contre l'évasion fiscale en proposant au Comité financier la création d'une commission de fonctionnaires fiscaux à la SDN et en convoquant une conférence sur la double imposition et l'assistance administrative avec les pays successeurs de l'Empire austro-hongrois ; cette réunion a élaboré en 1921 un projet de convention multilatérale, qui ne sera toutefois jamais mise en œuvre[740]. Par contre, en parallèle, à la Commission des Réparations, les délégués italiens se sont rangés le plus souvent sur la ligne anglo-saxonne s'agissant des contentieux au sujet du contrôle de l'économie allemande durant l'année 1922,

[737] AGR, Fonds Theunis, dossier 297, PV de la Chambre des représentants belge, 25 juillet 1923, in Extraits des annales parlementaires, p. 2355-2356. Voir également, ASDN, F. 192, Mémorandum de C. Clavier, Représentant belge au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 octobre 1924.

[738] ASDN, F. 40, Mémorandum de H. Baudouin-Bugnet, représentant français au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 29 mai 1923 ; F. 47, Mémorandum de C. Clavier, représentant belge au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923.

[739] ASDN, EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923.

[740] Sur cette convention, voir par exemple ACCI, Convention pour les impôts signée à Rome par les États successeurs de l'ex-Empire Austro-Hongrois, 13 juin 1921, in CCI, *Brochure no 25. Doubles impôts. Congrès de Rome 18-24 mars 1923*, p. 48-52.

c'est-à-dire en faveur d'une libéralisation des mouvements de capitaux. Après la restauration financière entreprise par le gouvernement mussolinien, les dirigeants transalpins n'abandonnent pas leur ambivalence à la SDN : tout en accédant à la liaison entre la double imposition et l'évasion fiscale, le directeur de l'administration fiscale italienne, P. d'Aroma, qui occupe la présidence du Comité fiscal de la SDN, montre une grande réticence à enfreindre le secret bancaire[741].

On retrouve une semblable hésitation chez le délégué tchécoslovaque, V. Valnicek, qui est intégré au comité sur demande du ministre des Affaires étrangères, Edvard Benes[742]. Bien que son gouvernement ait initié le mouvement de signature d'accords bilatéraux avec l'Allemagne en 1921, celui-ci réintroduit partiellement le secret bancaire immédiatement après la détermination de l'assiette de l'impôt extraordinaire sur la fortune dans le contexte de la politique ultra-déflationniste initiée après la guerre par le ministre des Finances, Aloïs Rasin[743]. Si Valnicek appuie une extension des accords contre l'évasion fiscale avec des échanges de renseignements sur demande, sur le modèle des conventions signées par son pays avec l'Allemagne et l'Autriche, le représentant du ministère des Finances tchécoslovaque, qui jouit d'une excellente réputation auprès du Consulat suisse à Prague[744], récuse une violation de la confidentialité bancaire pour des motifs monétaires. Selon V. Valnicek, « [e]*n Tchécoslovaquie, la banque joue un rôle très important et a une situation considérable auprès du Gouvernement* [...]. *La suppression du secret des banques pourrait exercer une influence fâcheuse sur la valeur de la devise tchécoslovaque.* »[745]

Plus surprenante est enfin l'appartenance du délégué néerlandais à ce troisième groupe des modérés. Dans les discussions internes, la plupart des acteurs suisses,

---

741 ASDN, F. 46, Mémorandum du gouvernement italien, 2 juin 1923 ; EFS/DT/1re session/PV1, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923 ; EFS/DT/1re session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 juin 1923 ; EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923.

742 ASDN, F. 25, Lettre d'E. Benes, ministre des Affaires étrangères tchécoslovaque, à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 11 avril 1923.

743 À la fin de l'année 1922 la couronne tchécoslovaque devient même une valeur refuge au niveau international. Pour la politique financière et monétaire tchécoslovaque d'après-guerre, voir Zora Pryor, « L'économie tchécoslovaque dans l'entre-deux-guerres », in Radomir Luza, Victor Mamatey (éd.), *La République tchécoslovaque, 1918-1948. Une expérience de démocratie*, Paris : Librairie du Regard, 1987, p. 173-182.

744 AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 9, Lettre de G. Déteindre, consul suisse à Prague, au Bureau du Contentieux, 27 juin 1921. Dans le cadre des litiges sur l'impôt sur la fortune tchécoslovaque, G. Déteindre s'exprime de la façon suivante au sujet de Valnicek : « *J'ai eu l'impression qu'en cas éventuellement d'accords nécessaires ultérieurs entre la Suisse et la Tchécoslovaquie, nous aurons affaire à un fonctionnaire juste et objectif.* »

745 ASDN, EFS/DT/2e session/PV10, PV du Comité sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 13 octobre 1923, p. 4. Sur la position de Valnicek, voir ASDN, F. 41, Mémorandum de V. Valnicek, représentant tchécoslovaque au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 31 mai 1923 ; EFS/DT/1re session/PV1, PV du Comité sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 juin 1923 ; EFS/DT/1re session/PV10, PV du Comité sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 juin 1923.

du Vorort au DFFD en passant par l'ASB[746], ont souligné les intérêts communs aux dirigeants helvétiques et hollandais sur l'évasion fiscale en raison de la mutation simultanée des deux places financières après la guerre en refuges pour les capitaux en fuite grâce notamment à la solidité de leur secret bancaire. Des contacts ont même été engagés par la DPF au début de l'année 1923 avec la Légation de La Haye dans le but de constituer un front uni avec le gouvernement des Pays-Bas pour faire barrage aux projets de régulation sur l'évasion fiscale[747]. Pourtant, ces espoirs d'alliance sont rapidement déçus : bien que le représentant de l'administration néerlandaise, S. Damsté, reste en 1923 sur la retenue concernant le dossier de l'assistance fiscale à Genève, il ne conteste pas la liaison entre la suppression des doubles impôts et la lutte contre l'évasion fiscale. Même au sujet des comptes en banque, certes sans se joindre aux attaques franco-belges, l'expert néerlandais ne ferme pas la porte à des échanges internationaux de renseignements[748]. Interloqués par cette attitude, les dirigeants suisses fournissent, après la session du comité de la SDN d'octobre 1923, une explication principale pour la justifier : à des fins tactiques, pour ne pas alerter les puissances alliées sur l'attraction exercée par la place d'Amsterdam sur les capitaux étrangers, le gouvernement laisserait S. Damsté s'exprimer à titre personnel sans que son avis reflète celui de son gouvernement[749]. Au crédit de cette thèse d'une politique autonome de l'administration fiscale à la SDN, le délégué hollandais ne semble effectivement pas être vigoureusement appuyé par l'exécutif néerlandais, tout du moins dans ses critiques à l'encontre du secret bancaire. Lors de sa désignation en tant qu'expert à Genève, le gouvernement hollandais, par la voix de sa Légation à Berne, a certes souscrit au principe d'une convention contre l'évasion fiscale, mais en disant « *devoir réserver son opinion sur la question de savoir si le secret des banquiers devrait être dans tous les cas respecté* »[750]. Dans le même sens, il faut se souvenir que l'Administration des Contributions néerlandaise a participé en 1921 à la réalisation d'un projet d'accord bilatéral contre l'évasion

[746] AFZ, 1.6.6.3, Lettre du Vorort de l'USCI, signée par A. Frey, et O. Hulftegger, président et premier secrétaire, à J.-M. Musy, 3 janvier 1923 ; AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 29 décembre 1922 ; AASB, PV du Conseil de l'ASB, 13 décembre 1922.

[747] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à Arthur de Pury, ministre de Suisse à La Haye, 5 janvier 1923.

[748] En 1923, S. Damsté invite la SDN à tenir compte du « *secret professionnel des banquiers, secret que le législateur à toujours eu crainte de violer* ». ASDN, F. 35, Mémorandum de S. Damsté, représentant néerlandais au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 mai 1923. Toutefois, il précisera au début de l'année 1924, comme C. Clavier, qu'en cas d'échanges de renseignements entre administrations fiscales, « *il n'est plus question du secret professionnel* ». ASDN, F. 123, Mémorandum de S. Damsté « sur les mesures prises ou à prendre en Hollande contre l'évasion fiscale », 8 janvier 1924. Voir également, ASDN, F/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924, p. 6.

[749] Voir par exemple AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Copie d'une lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, au Comité de l'ASB, 6 novembre 1923.

[750] ASDN, F. 7, Lettre de François van Panhuys, ministre des Pays-Bas à Berne, à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 18 novembre 1922.

fiscale avec le Reich, avant que sa réalisation concrète ne se heurte à une attitude dilatoire du gouvernement hollandais[751].

Il n'empêche que, contrairement à la situation en Suisse, l'autonomie relative dont paraît bénéficier l'administration des impôts dans les négociations sur l'assistance constitue déjà un signe de la ligne de défense moins radicale qu'adoptent les dirigeants néerlandais au sujet de la préservation des avantages fiscaux de leur place financière. En outre, sans se faire un promoteur aussi invétéré de l'entraide fiscale que son administration, le gouvernement des Pays-Bas n'obstrue pas systématiquement les tentatives d'intervention en la matière ; en amont des discussions à la SDN, il a participé activement avec la Belgique à l'élaboration, entre 1920 et 1922, d'une convention sur la double imposition et l'évasion fiscale, dont les négociations ont été mises en suspens avec le début des travaux genevois. L'exécutif néerlandais fait preuve à cette occasion de bonne volonté à l'égard des échanges de renseignements fiscaux : contacté par les Pays-Bas pour signer un accord sur la double imposition, le gouvernement belge met en discussion des mesures de lutte contre l'évasion fiscale sur les bénéfices de guerre, avant que son homologue hollandais ne demande lui-même l'élargissement de l'entraide à tous les types d'impôts et de revenus[752].

Deux hypothèses, qui mériteraient d'être affinées à l'aide de sources d'archives, peuvent être rapidement esquissées pour expliquer la divergence des politiques suisse et néerlandaise sur l'évasion fiscale internationale au début des années 1920. D'une part, la structure du système d'imposition directe étant fortement centralisée au Pays-Bas, le sommet de la hiérarchie de l'administration fiscale néerlandaise a incontestablement un intérêt plus conséquent à la conservation de la substance d'impôts que l'AFC. Symétriquement, du fait de la force institutionnelle de l'administration centrale, ses hauts fonctionnaires ont également des moyens plus appropriés pour développer une politique indépendante sur la lutte contre l'évasion fiscale vis-à-vis des milieux économiques que ceux existant dans le cadre du fédéralisme suisse. S. Damsté n'en reste en tout cas pas à la formulation de simples vœux de circonstance sur l'évasion fiscale à la SDN et escompte des résultats concrets en termes de recettes budgétaires. Par exemple, à la suite de cas de domiciliation fiscale en Belgique de contribuables hollandais, le délégué néerlandais insiste à maintes reprises sur la nécessité de trouver une solution à ce type de fraudes[753].

---

751 D'ailleurs, un peu plus tard, en 1927-1928, lors de la reprise des négociations avec l'Allemagne, les Affaires étrangères et les milieux économiques néerlandais se plaindront de la conduite en solitaire par S. Damsté des dossiers de fiscalité internationale. Voir à ce sujet, Evers, art. cit., 2013, p. 382-384.

752 Sur ces négociations, voir AMAEB, 4698, 2, Note manuscrite de la délégation belge [sur les négociations de double imposition avec les Pays-Bas, 1920] ; Lettre de la Légation belge aux Pays-Bas à H. Jaspar, ministre belge des Affaires étrangères, 23 septembre 1920 ; Lettres de H. Jaspar à la Légation belge aux Pays-Bas, 3 février 1922 et 20 janvier 1923.

753 ASDN, F. 35, Mémorandum de S. Damsté, représentant néerlandais au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 mai 1923. Sur cet aspect, voir également ASDN, F. 47, Mémorandum de C. Clavier, représentant belge au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion

D'autre part, il est possible que les divergences de politique entre ces deux États résultent aussi de la forme différente que prennent leurs marchés *offshore* après la guerre. En effet, l'afflux formidable de capitaux allemands vers la place d'Amsterdam s'accompagne, contrairement au cas suisse, d'une délocalisation aux Pays-Bas des banques allemandes pour gérer les fonds expatriés, un phénomène qui favorise l'intégration de la place financière hollandaise dans la sphère d'influence du voisin oriental. Alors qu'un «*échange de bons procédés*» est en quelque sorte effectué à la fin du conflit entre les dirigeants du Reich et ceux de la Confédération – la finance allemande ne s'étendrait pas sur le territoire helvétique en reconnaissance des services financiers octroyés par la Suisse à l'Allemagne pendant les hostilités[754] – l'installation de nombreuses filiales et agents de banques allemandes sur le marché hollandais après la guerre attise la concurrence avec les établissements néerlandais[755]. Ainsi, à la fin de l'année 1923, selon un diplomate belge, «[l]*'opinion actuelle de la plupart des hommes d'affaires* [néerlandais] *à l'égard des banques allemandes installées dans le pays peut se résumer en quelques lignes: on n'a pas demandé à ces banques de venir s'établir aux Pays-Bas où elles enlèvent naturellement beaucoup d'affaires aux établissements nationaux*»[756]. Il est tout à fait plausible que le *lobby* bancaire néerlandais soit, dans ce cadre, moins enclin que l'ASB à défendre l'attractivité de son marché *offshore* puisque celui-ci se trouve partiellement en mains étrangères.

Au terme des deux premières sessions du Comité fiscal de la SDN en 1923, ces tendances contradictoires qui se manifestent au sujet de la fiscalité internationale ne permettent pas l'élaboration à l'unanimité d'un projet définitif de conventions. Les textes de compromis, auxquels parviennent provisoirement les délégués de la SDN, ne fournissent qu'un ensemble de résolutions sur des principes communément admis par les experts pour résoudre les cas de double imposition et d'évasion fiscale. Au sujet de l'imposition des valeurs mobilières, le choix entre la taxation à la source ou au domicile n'est pas tranché par les experts, tandis qu'en ce qui concerne la lutte contre l'évasion fiscale, pour outrepasser le veto placé par H. Blau à un premier texte qui reconnaît «*la nécessité de préparer des mesures reposant sur des accords internationaux*» contre la double imposition et l'évasion fiscale, le camp interventionniste consent à d'importantes concessions, puisqu'il restreint provisoirement l'échange de renseignements fiscaux à «*la recherche et la découverte de la matière imposable, au point de vue de la double imposition*». Si une entraide juridique pour le recouvrement des impôts impayés est également envisagée, la

fiscale de la SDN, 4 juin 1923; EFS/DT/4e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 23 octobre 1924.

754 Mazbouri, Perrenoud, art. cit., 2008, p. 243.

755 Cate, art. cit., 1989, p. 150-165; Euwe, art. cit., 2010; Jeroen Euwe, «"It is therfore both in German and in Dutch interest…" Dutch-German relations after the Great War. Interwoven economies and political détente, 1918-1933», Thèse, Erasmus Universiteit Rotterdam, manuscrit, 2012.

756 AMAEB, 10469, no 22, Lettre très confidentielle de L. Nemry, attaché commercial de Belgique à La Haye, à H. Jaspar, ministre belge des Affaires étrangères, «Pénétration allemande aux Pays Bas», 11 décembre 1923.

liste indicative des valeurs sur lesquelles des informations seraient susceptibles d'être transmises internationalement ne comprend provisoirement ni les titres ni les avoirs bancaires, et se limite aux biens immobiliers, aux créances hypothécaires, aux revenus du travail et aux entreprises industrielles et commerciales. En clair, au sujet de l'évasion fiscale, le compromis de Gênes, très favorable aux milieux financiers, n'est toujours pas écorné en 1923[757].

2.3.3 Évasion des capitaux allemands et français : l'épreuve de force du côté suisse au début de l'année 1924

Une fronde contre H. Blau

Il n'en faut pourtant pas plus pour que, à son retour de Genève, H. Blau essuie une véritable fronde à son encontre de la part du monde bancaire suisse. Le directeur de l'AFC se rend à Bâle le 2 novembre pour exposer à l'ASB les difficultés auxquelles il est confronté au sein du comité et pour recommander un changement de stratégie à la SDN. Dénonçant le «*grand bruit*» qu'a produit dans l'organisation internationale l'opposition aux mesures de lutte contre l'évasion fiscale des dirigeants suisses, qui seraient accusés de pratiquer le «*recel fiscal*», tout en exagérant volontiers son isolement dans la défense du secret bancaire – au sujet duquel il prétend à tort que son seul allié au sein du comité serait le délégué tchécoslovaque –, le haut fonctionnaire tente de pousser les décideurs helvétiques à «*ne pas refuser strictement* [la] *collaboration aux efforts en faveur d'un accord international sur la double imposition et l'évasion fiscale, mais de ne faire que les réserves qui* [...] *paraissent absolument recommandées dans l'intérêt* [du] *pays*»[758]. En plaidant en somme pour un alignement sur la position britannique, H. Blau tente-t-il de faire valoir, sous couvert d'un discours alarmiste, des intérêts fiscaux dans la stratégie suisse ? Il est vrai que l'objection du directeur de l'AFC sur les dommages en termes de réputation que causerait à la SDN une non-entrée en matière sur l'évasion fiscale n'est pas dénuée de fondement. Par une intervention de B. Léon-Dufour[759], le Comité financier est renseigné sur la singularité de l'opposition suisse sur l'évasion fiscale tandis que, dans un ouvrage paru en 1925, un observateur aussi averti que William Rappard, qui a occupé entre autres une place au Directors' Meeting de la SDN en tant que directeur de la Section des mandats, relève le «*rôle* [...] *loin d'être enviable*» de H. Blau face aux «*suspicions sans doute exagérées qui pèsent sur notre pays en tant que receleur de capitaux en rupture de ban*»[760]. En outre, à Berne, les hauts fonctionnaires du DPF semblent prendre

---

[757] Pour tous ces éléments, voir ASDN, F. 80, Rapport au Comité financier par le Comité des experts gouvernementaux sur leur deuxième session, 13 octobre 1923.

[758] Les propos de H. Blau sont rapportés par M. Vischer. AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, aux membres du Comité de l'ASB, 6 novembre 1923.

[759] ASDN, F/10e session/PV1, PV du Comité financier de la SDN, 21 juin 1923, p. 9.

[760] William Rappard, *La politique de la Suisse dans la Société des Nations, 1920-1925. Un premier bilan*, Genève : Éditions Forum, 1925, p. 72. Sur la Section des mandats de la SDN et le rôle joué par Rappard,

effectivement au sérieux le danger d'une publicisation à l'étranger de l'obstruction suisse à la coopération internationale, ce qui pourrait attiser les débats politiques en Europe sur la fuite des capitaux en direction du havre fiscal helvétique[761]. Pour cause, les rumeurs les plus folles courent en 1923 sur l'ampleur de la fuite des capitaux allemands dans le contexte de la résistance passive face à l'occupation de la Ruhr, certaines estimations allant jusqu'à évoquer un chiffre de 25 milliards CHF d'avoirs réfugiés en Suisse[762]. La parution cette même année d'un livre de qualité qui décrit en long et en large les stratagèmes utilisés par les grands industriels du Reich pour faire passer leurs avoirs de l'autre côté de la frontière suisse alimente ces bruits[763]. Cosigné par le «*mieux informé des journalistes financiers de Suisse*»[764], le rédacteur en chef de la *Finanz-revue* Léo Wulfsohn, l'ouvrage, qualifié de «*remarquable*» par le *Times*[765], connaît un grand retentissement[766]. Il incite par exemple l'administration allemande à produire un long rapport pour démentir autant l'implication du gouvernement dans l'exode des avoirs que l'ampleur de la fuite des capitaux[767].

Quelle que soit la légitimité de ces préoccupations, il est clair cependant que l'opinion personnelle de H. Blau influe aussi sur le changement de cap qu'il préconise. À l'interne, le directeur de l'AFC ne cache pas que la ligne qu'il souhaiterait suivre sur l'assistance administrative diverge quelque peu de celle qu'il est tenu de défendre à Genève: en mai 1924, il reconnaît «*personnellement l'utilité et la valeur de certaines mesures préconisées en vue de combattre l'évasion fiscale internationale*», tout en disant suivre à la SDN «*les ordres reçus*»[768]. De plus, au sein des débats genevois, H. Blau s'octroie certaines libertés révélatrices par rapport à la politique suisse d'évasion fiscale sur des questions au sujet desquelles il n'a pas reçu d'instructions

voir Susan Pedersen, *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

761 À ce sujet, la réaction un peu plus tardive à un article assez anodin de *La Libre Belgique* est révélatrice. AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de Frédéric Barbey, ministre de Suisse à Bruxelles, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 22 avril 1924; Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 28 avril 1924.

762 *XI. Jahresbericht der Schweizerischen Bankiervereinigung*, *op. cit.*, 1923, p. 80. Voir également la discussion de l'ASB à ce sujet: AASB, PV du Conseil de l'ASB, 20 avril 1923.

763 Wulfsohn, Wernlé, *op. cit.*, 1923.

764 Selon le portrait qu'en tire plus tardivement la Banque d'Angleterre, qui le dépeint comme un homme bénéficiant d'une très grande influence en Suisse. ABOE, OV 63/1, Note sur «Léo Wulfssohn [sic] – Stäubli», sur la base des informations de F. G. Conolly, 26 janvier 1933.

765 ABOE, OV 34/101, *Times. Literary Supplements*, «The Flight of German Capital», 7 février 1924.

766 Autant l'ASB que le Conseil fédéral en parlent. AASB, PV du Comité de l'ASB, 19 novembre 1923; AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD: «Konferenz betr. internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht», 21 mars 1924.

767 Le texte admet cependant l'importance de la fraude fiscale qui résulte du transit des avoirs par les places financières étrangères. BArch, R 3101/10036, Rapport du Reichswirtschaftsministerium: «Die Deutsche Massnahmen zur Bekämpfung der Kapitalflucht», 18 novembre 1923, en particulier p. 7-8 sur l'importance de l'évasion fiscale. En annexe, le rapport tente de démentir un à un les cas présentés dans le livre de Wulfsohn.

768 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 6 mai 1924.

formelles du Conseil fédéral, probablement également dans le but de mieux faire accepter par les délégués des administrations fiscales étrangères son rejet de la collaboration internationale. C'est par exemple lui qui, dans les discussions sur la double imposition, prend l'initiative de chercher à résoudre les difficultés d'imposer les «*gens riches qui voyagent de pays en pays sans se fixer nulle part*», ce à quoi répond P. Thompson, qui ne fait pas preuve des mêmes scrupules, qu'il «*ne servirait pratiquement à rien de viser cette dernière catégorie de personnes, car on ne pourra jamais les atteindre*»[769]. Encore plus remarquablement, H. Blau défend également avec vigueur le principe de l'imposition à la source de tous les types de comptes bancaires bien que ceux-ci aient été presque intégralement détaxés dans la législation fédérale sur la taxation des coupons en 1921, grâce à une intervention de J.-M. Musy et des banques[770].

C'est donc probablement autant par souci de modération diplomatique que par positionnement personnel que H. Blau plaide pour un revirement partiel de la politique suisse à la fin de l'année 1923. Or, c'est exactement le mouvement inverse qui va être amorcé, en deux temps, sous la pression des milieux bancaires. Dans un premier temps, en septembre 1923, entre les deux sessions du Comité fiscal, l'ASB a révisé sa position sur la participation au Comité des doubles impôts de la CCI. Tandis que l'année précédente les banquiers suisses ont choisi de se tenir à l'écart de toutes les initiatives sur la fiscalité internationale, le Conseil de l'association vote à 12 voix contre 6 l'inclusion de R. Julliard et A. Cuttat à la CCI. À l'origine de ce revirement se situe la crainte que H. Blau ne prenne pas le parti d'une défense suffisamment ferme des intérêts bancaires suisses face aux attaques étrangères qui ont cours à la SDN et dont les banquiers ont eu vent. Selon A. Sarasin, «[n]*ous savons que H. Julliard représentera notre opinion. Chez monsieur Blau, ceci est moins sûr*»[771]. L'enjeu pour l'ASB est de bénéficier d'un canal pour faire valoir immédiatement ses intérêts dans les débats internationaux. Comme l'expose le premier secrétaire de l'ASB, M. Vischer, «*il n'y a aucune possibilité pour l'Association des banquiers de présenter ses préoccupations directement à cette conférence* [de la SDN] *sans l'entremise du délégué fiscal fédéral. Le seul organe, où nous pouvons faire cela, est* […] *la commission de la double imposition de la Chambre de commerce internationale*»[772]. Les milieux bancaires s'engagent de cette manière dans une entreprise de diplomatie parallèle.

---

769 ASDN, EFS/DT/2e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 9 octobre 1923, p. 3.

770 ASDN, EFS/DT/2e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 11 octobre 1923, p. 9-13. Notons que H. Blau ne fait pas mention de sa position sur la taxation à la source des comptes en banque dans son compte rendu au Conseil fédéral. AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, «Proposition du DFFD : Konferenz betr. internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht», 21 mars 1924, p. 1-4. Sur la position de J.-M. Musy et de l'ASB, voir Guex, art. cit., 1994a, p. 222. Seuls les dépôts à terme de plus de six mois sont imposables à la source.

771 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 7 septembre 1923, p. 6.

772 *Ibid.*, p. 5.

Dans un deuxième temps, non contents de bénéficier de porte-voix à la CCI, les membres de l'ASB remettent à l'ordre le directeur de l'AFC en balayant ses objections au sujet de la stratégie suisse sur l'entraide fiscale. Dans ce but, le 19 novembre, en présence autant de H. Blau que de R. Julliard, le Comité de l'ASB fait une démonstration de force. Soutenus vigoureusement par le représentant du DPF, G. Sauser-Hall, qui se dissocie devant les banquiers de la position de l'AFC en allant jusqu'à émettre l'idée que les mesures d'assistance fiscale «*encourageraient et provoqueraient l'évasion des capitaux*»[773], les milieux financiers helvétiques incitent, sans aucune voix discordante, les deux représentants à «*refuser strictement*», au sein de la CCI comme de la SDN, «*la prise de mesures sur la lutte contre l'évasion fiscale*»[774]. Entre la fin de 1923 et le début de l'année suivante, les banquiers suisses vont parvenir remarquablement à radicaliser la tactique suisse au sein des deux organisations internationales. Le premier pas est effectué par R. Julliard, qui se met immédiatement à l'ouvrage en faveur du havre fiscal suisse. Quelques jours seulement après la séance à l'ASB, au sein du Comité des doubles impôts de la CCI, l'administrateur du Comptoir d'Escompte obtient un premier succès, qu'il recommande d'utiliser pour pousser H. Blau «*à ne pas suivre les errements d'autres délégués*» à la SDN. Devant un parterre composé d'hommes d'affaires, d'académiciens et de juristes, ainsi que de B. Léon-Dufour, R. Julliard dénonce en effet «*l'inanité* [des] *prétentions*» de L. Wulfsohn sur l'évasion des capitaux allemands en Suisse, et décroche à ce sujet un appui du côté anglais et néerlandais: la délégation hollandaise lui assure par exemple «*qu'il ne pouvait s'agir pour ce pays de consentir à* [...] *un service d'espionnage réciproque entre fiscs*»[775].

Le Comité McKenna

À la fin novembre 1923, avant que le Conseil fédéral ne tranche sur l'attitude que H. Blau va devoir adopter dans la suite des débats à la SDN, un événement majeur se produit au sujet des initiatives internationales contre l'évasion fiscale. Devant l'impasse dans laquelle a conduit l'occupation de la Ruhr, avec en parallèle la destruction totale de la valeur du mark, les gouvernements alliés mettent en place deux nouveaux comités qui sont chargés de définir un plan de stabilisation définitif de l'économie allemande et une réévaluation des annuités des Réparations. Alors que la tâche du premier comité, dirigé par l'Américain Charles Dawes, consiste au rééquilibrage de la monnaie et du budget allemands, la seconde commission, présidée

[773] AASB, PV du Comité de l'ASB, 19 novembre 1923, p. 8.
[774] *Ibid.*, p. 9.
[775] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre confidentielle de R. Julliard, membre du conseil d'administration du Comptoir d'Escompte, à A. Sarasin, président de l'ASB, 26 novembre 1923. La lettre est immédiatement transmise à G. Sauser-Hall. Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à G. Sauser-Hall, chef du Bureau du Contentieux du DPF, 5 décembre 1923. Sur la séance du Comité des doubles impôts de la CCI, sur laquelle je reviendrai, ASDN, F. 109, Double imposition. Résolutions adoptées à l'unanimité par le Comité des Doubles impôts de la CCI, 24 novembre 1923.

par le Britannique Reginald McKenna, est instituée pour «*rechercher les moyens d'évaluer et de faire rentrer en Allemagne les capitaux évadés*»[776].

Si l'intronisation du Comité McKenna est une nouvelle démonstration de l'importance capitale que la fuite des avoirs occupe dans les discussions des Réparations, elle va en fait conduire à un enterrement définitif du dossier. À la suite d'enquêtes approfondies auprès des banques et de l'appareil administratif allemand, le rapport du second comité, qui est rendu public le 9 avril 1924, donne une fourchette de 5,7 à 7,8 milliards de marks-or pour les capitaux placés hors d'Allemagne, auxquels s'ajoutent encore 1,2 milliard de marks-or de devises étrangères thésaurisées[777]. *A priori*, ces chiffres semblent se situer dans les estimations médianes. Des organes de presse réputés ont certes fourni des évaluations bien plus élevées – le *Times* donne par exemple en août 1922 un chiffre de 16 à 19 milliards de marks-or à l'étranger –, mais l'évaluation du Comité McKenna reste simultanément largement supérieure à celles émises dans les plus hautes sphères anglaises et allemandes: R. Havenstein a parlé de 2 milliards en juin 1923, de même que R. Horne en août 1922, tandis que M. Erzberger a évoqué le chiffre de 3 milliards en novembre 1920 et que R. McKenna a lui-même avancé le montant de 4 milliards en automne 1922[778]. Quant à J. M. Keynes, en farouche défenseur d'une réduction des annuités, il considère que les capitaux évadés ne peuvent excéder 3 milliards et se rapprocheraient plutôt d'1 milliard[779].

Fruit direct non pas d'une analyse scientifique[780], mais d'une transaction entre les camps franco-belge et anglo-saxon, le chiffre retenu par les experts est certes supérieur à celui des opposants à la politique d'exécution des Réparations. Mais, pris dans sa globalité, le rapport McKenna n'en reste pas moins un violent camouflet pour les partisans de l'instauration de mesures contre l'évasion fiscale allemande[781]. D'une part, le texte final ne touche pas un seul mot du contournement massif des impôts perpétrés *via* l'exportation du capital ni du rôle de plaque tournante qu'ont joué dans ce cadre les paradis fiscaux neutres. Les sondages effectués pendant l'élaboration du texte ont souligné pourtant abondamment l'ampleur de ce type de fraude. Un rapport de la mission financière de la Ruhr a par exemple établi avec précision les procédés

---

[776] Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 512. Sur ce comité, la littérature classique sur l'hyperinflation allemande est très laconique. Par exemple, S. Schuker, dans son étude sur l'adoption du Plan Dawes, y consacre en tout et pour tout un paragraphe. Schuker, *op. cit.*, 1976, p. 181. Voir également Holtfrerich, *op. cit.*, 1986, p. 285-295; Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 598-599.

[777] *Rapport du second comité d'experts*, Paris, 1924, p. 5. Pour une analyse précise de la signification de ces chiffres, voir Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 564-570.

[778] Tous ces chiffres sont synthétisés dans le rapport suivant: CARAN, AJ/6/807, Rapport de la délégation du Comité des garanties à Berlin, signé R. Pilotti, «L'évaluation de la fortune allemande à l'étranger», 19 janvier 1924, p. 5-7. Ce rapport donne déjà la fourchette de 5 à 8 milliards, qui est *grosso modo* adoptée ultérieurement dans le texte final du Comité McKenna.

[779] Feldman, *op. cit.*, 1993, p. 598.

[780] Comme l'a montré S. Schuker sur la base des archives du comité. Schuker, art. cit., 1985, p. 365-368. Voir également Holtfrerich, *op. cit.*, 1986, p. 294-295.

[781] *Rapport du second comité d'experts*, *op. cit.*, 1924, p. 3-7.

par lesquels les barons de l'industrie allemande, tels Fritz Thyssen, Gustav Krupp ou Hugo Stinnes, ont constitué des réseaux de filiales aux ramifications mondiales, principalement aux Pays-Bas et en Suisse, pour faire transiter les avoirs exportés. Le rapport a confirmé à ce titre explicitement les résultats de l'étude de L. Wulfsohn en mettant au jour la corruption des fonctionnaires allemands chargés de l'application des contrôles de capitaux ou le système sophistiqué de manipulation de prix de transfert pour accumuler la fortune à l'étranger par l'exportation de marchandises[782]. Même sans entrer dans une discussion approfondie des facteurs de la fuite des avoirs, les experts auraient pu en outre établir, à l'aide des statistiques officielles, que la presque totalité de cette fortune expatriée résultait *de facto* d'une fraude à l'impôt puisqu'elle échappait à toute taxation en Allemagne : on se souvient que, selon les données de l'administration fiscale que l'on a déjà citées, la fortune imposée à l'étranger en 1925 ne s'élève en effet qu'à 129 millions de marks, soit une part infime de l'évaluation moyenne des capitaux exportés fournie par le comité[783].

D'autre part, et corollaire du premier aspect, le comité déclare « *superflues* » les législations destinées à empêcher la fuite des capitaux, ainsi que la pénalisation des fraudeurs[784]. S'alignant pleinement sur la position anglaise, les experts préconisent tout au contraire de favoriser un retour des avoirs expatriés au moyen d'une restauration de la confiance de leurs détenteurs en accordant, entre autres, une amnistie sur les sanctions qu'ils encourent ou des conditions avantageuses sur les emprunts publics souscrits à l'étranger. Le rapport du second comité est en ce sens complémentaire des conclusions de la première commission Dawes, qui encourage un abaissement des annuités des Réparations, l'octroi d'un emprunt international à l'Allemagne de 800 millions de marks-or et un abandon de l'exploitation économique de la Ruhr[785]. Dans la continuité du processus mis en œuvre en Autriche, qui a bénéficié d'un programme de crédits élaboré par le Comité financier de la SDN pour assainir sa monnaie, l'adoption du plan Dawes en été 1924 va marquer, en Allemagne, le début d'une période de stabilité financière fondée sur l'endettement extérieur du Reich *via* un système triangulaire de paiements des Réparations qui a été maintes fois décrit dans la littérature historique : bénéficiant de flux considérables d'investissements, surtout américains, l'Allemagne paie aux puissances européennes les Réparations, une partie desquelles retourne aux États-Unis par l'entremise du remboursement des dettes interalliées[786]. Gonflée de capitaux allemands, la place financière suisse, comme on le verra encore, participe intensivement aux réinvestissements dans le

---

[782] ABNB, 0312/5, Réponse au questionnaire (2) du Second Comité d'experts par la Mission financière de la Ruhr, 30 janvier 1924, remise à André Laurent-Atthalin, expert français au Comité McKenna, 2 février 1924.
[783] BArch, R2/19814, Rapport de l'Office de statistiques du Reich, transmis à H. Dorn, directeur au Reichsfinanzministerium, 18 avril 1930. Je ne suis pas parvenu à trouver les statistiques pour l'année 1924, date de rédaction du rapport McKenna.
[784] *Rapport du second comité d'experts*, *op. cit.*, 1924, p. 6.
[785] Sur le rapport et le plan Dawes, voir Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 527-563 ; Schuker, *op. cit.*, 1976, p. 171-231.
[786] Voir par exemple Léon, *op. cit.*, 1977, p. 153-157 et 183-187 ; Kindleberger, *op. cit.*, 1990, p. 413-421.

Reich. Symbole indéniable de l'aura qu'ont acquise les banques helvétiques après la guerre, celles-ci obtiennent une tranche de 3 millions £ de l'emprunt Dawes, ce qui les place par ordre d'importance en troisième position des créditeurs, derrière les États-Unis et la Grande-Bretagne, et à égalité avec la France, mais devant les Pays-Bas, la Belgique ou la Suède[787].

Libéralisation des mouvements financiers, amnistie fiscale et crédits internationaux : cet épilogue en queue de poisson des débats sur la fuite des capitaux allemands tient, à n'en pas douter, pour une bonne part au fait que les sièges du second comité d'experts sont trustés par la grande finance, dont beaucoup de ses représentants lorgnent depuis 1919 sur une solution libérale aux litiges des Réparations. À l'exception du directeur de la Banque nationale de Belgique, A.-E. Janssen, qui a fait montre au Comité financier de la SDN d'une certaine vigueur contre l'évasion fiscale, les experts sont tous des banquiers renommés : R. McKenna, après avoir été chancelier de l'Échiquier, est devenu président de la Midland Bank, l'une des Big Five anglaises ; le Français A. Laurent-Atthalin dirige la Banque de Paris et des Pays-Bas ; l'Italien Mario Alberti est directeur du Credito Italiana ; enfin, l'Américain Henry Robinson préside la First National Bank of Los Angeles[788]. Il n'est, dans ce cadre, pas étonnant de voir l'ensemble des experts, dès l'entame des débats, écarter l'opportunité d'une identification du patrimoine allemand délocalisé au sein des banques étrangères. Alors que R. Poincaré, en décembre 1923, a estimé que l'objectif du comité «*nécessitera forcément des enquêtes dans les banques étrangères*» et a consenti à faciliter des recherches en France[789], le comité considère, sans réelle justification, qu'«*il serait peu convenable et vain de demander la divulgation de transactions déterminées qui, en général, ont été faites sous la réserve implicite que le secret en serait gardé*»[790]. Auparavant, le président des États-Unis Calvin Coolidge s'est lui-même opposé fermement à des procédures d'identification sur le sol états-unien[791].

Mais la consécration intégrale de la politique britannique que représente le rapport McKenna résulte également du manque de marge de manœuvre du camp franco-belge au début de l'année 1924 au sujet de l'évasion fiscale. Du côté belge, A.-E. Janssen a certes soutenu dans le comité une évaluation élevée des avoirs allemands exportés.

787 La valeur nominale des émissions sur les différents marchés est la suivante : États-Unis : 110 millions $ (environ 22,6 millions £) ; Grande-Bretagne : 12 millions £ ; Suisse : 3 millions £ ; France : 3 millions £ ; Pays-Bas : 2,5 millions £. Le reste est réparti en de plus petites tranches entre la Suède, la Belgique, l'Italie et l'Allemagne. «Report of the Agent General for Reparation Payments», *Federal Reserve Bulletin*, août 1925, p. 552.

788 Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 514.

789 AMAEB, 10469, nº 22, Copie des instructions de R. Poincaré, président du Conseil, à Louis Barthou, délégué français à la Commission des Réparations, 6 décembre 1923, transmise par M. Herbette, ambassadeur de France à Bruxelles, à H. Jaspar, ministre belge des Affaires étrangères, 18 décembre 1923. Voir également Copie d'une note de Jacques Seydoux pour servir d'instruction aux délégués des comités du 4 janvier 1924, transmise par le baron Edmond de Gaiffier d'Hestroy, ambassadeur de Belgique à Paris, à H. Jaspar, 14 janvier 1924.

790 *Rapport du Second comité d'experts*, *op. cit.*, 1924, p. 3.

791 AMAEB, 10469, nº 22, *New York Times*, «Washington won't aid search for capital», 15 décembre 1923.

Lors de l'enquête à Berlin, au cours de laquelle le comité inspecte des données internes aux banques allemandes, le directeur de la Banque nationale de Belgique croit pouvoir parvenir à un chiffre minimal de 10 milliards de marks-or[792]. Il rencontre alors l'opposition farouche de R. McKenna, qui se dit «*personnellement* [...] *hostile à tout paiement de réparation*» et, sous la pression du délégué du Treasury à la Commission des Réparations, John Bradbury, menace de quitter le comité si une estimation de l'ordre de 8-9 milliards est retenue[793]. En dépit de son appréciation sur l'ampleur des avoirs évadés, A.-E. Janssen conteste cependant, comme la majorité des membres du comité, que «*des mesures coercitives ou des lois rigoureuses aient un effet quelconque pour provoquer ou accélérer la rentrée des capitaux*»[794]. Devant ces prises de position paradoxales de Janssen, tout laisse à penser dès lors que, en pariant à raison sur le fait que l'étude du second comité ne conduira à aucune mesure pratique, la délégation belge joue sur une évaluation haute des capitaux évadés afin de mettre la pression sur le camp anglo-saxon pour obtenir une solution favorable au règlement des Réparations. Peu soucieux de l'instauration d'un contrôle durable sur l'économie allemande, G. Theunis cherche en effet essentiellement lors des négociations Dawes à garantir des rentrées monétaires rapides de la part de l'Allemagne pour faciliter à court terme le retour à l'équilibre du budget belge[795].

Quant au principal intéressé à la question des avoirs allemands exportés, le gouvernement français, il subit en mars 1924 une attaque spéculative aussi soudaine que violente contre sa devise, qui perd, en un jour, au plus fort de la panique, 10% de sa valeur face à la livre, ce qui amoindrit directement sa force de frappe dans les négociations et le contraint à accepter l'adoption immédiate de la solution anglaise aux règlements des Réparations. Si la fièvre spéculative est alimentée par la crise budgétaire de l'État français, son lien avec les négociations des Réparations est indéniable. Orchestrée en partie par les financiers allemands, en mettant entre autres à profit les capitaux exportés dans les centres bancaires neutres, l'attaque reçoit au moins la caution, si ce n'est même peut-être une participation active, des gouvernements britannique et allemand, qui y voient un moyen de faire fléchir R. Poincaré sur la diminution des annuités. Dans ce contexte, l'exécutif français est contraint d'adopter dans l'urgence des mesures d'austérité budgétaire drastiques afin d'obtenir un prêt de la part de la banque J. P. Morgan, ce qui coûte à C. de Lasteyrie

---

792 AMAEB, 10469, nº 15, Lettre confidentielle de L. Delacroix, représentant belge à la Commission des Réparations, à G. Theunis, Premier ministre belge, 11 février 1924.

793 AMAEB, 10469, nº 15, Lettre de Camille Gutt, représentant belge à la Commission des Réparations, à G. Theunis, Premier ministre belge, 19 mars 1924.

794 ABNB, 0312/5, Extrait «B» du Second Comité d'experts, 2e séance, 5 février 1924.

795 Depoortere, *op. cit.*, 1994, p. 282-307. Une note de H. Jaspar appuie cette interprétation. Voir AMAEB, 10469, nº 22, Note de H. Jaspar, ministre belge des Affaires étrangères, à G. Theunis, Premier ministre belge, 23 décembre 1923. Quant au Premier ministre, G. Theunis, il semble très peu satisfait de la création du deuxième comité d'experts. AGR, Fonds Georges Theunis, dossier 280, Note de G. Theunis, en marge d'une lettre de L. Delacroix, Représentant belge à la Commission des Réparations, à G. Theunis, 22 novembre 1923 [«*C'est l'idée française. Cela ne paraît pas pratique.*»].

son siège de ministre et prépare la chute du gouvernement Poincaré aux élections législatives de mai[796]. Face à cette déstabilisation monétaire et politique aiguë, qui va de pair avec une soumission aux exigences de la finance internationale, les milieux dirigeants français cèdent donc sur toute la ligne et de façon définitive au sujet du dossier de l'évasion des capitaux allemands.

L'épreuve de force du Conseil fédéral

Pendant ces négociations tendues aux commissions Dawes et McKenna, le gouvernement suisse n'hésite pas à adopter au début de l'année 1924 une attitude offensive. Le 15 janvier, soit un jour après la séance inaugurale des deux comités d'experts, le conseiller fédéral en charge du DFJP, Heinrich Häberlin, avertit ses collègues de l'exécutif «*que ces derniers temps on attire toujours plus l'attention, que ce soit dans la presse ou dans les parlements des pays alliés,* [...] *sur la fuite des capitaux d'Allemagne et qu'on prétend aussi nommément qu'une grande partie de ces capitaux a émigré en Suisse*»[797]. Tout en niant l'importance des flux d'avoirs en direction de la Confédération, le Conseil fédéral choisit alors de faire catégoriquement barrage par avance à toutes les tentatives du comité d'experts d'identification des capitaux allemands en Suisse. Mais l'exécutif va plus loin. Dans la préparation de la troisième session du Comité fiscal de la SDN, le 21 mars 1924, tandis que les travaux du Comité McKenna arrivent dans leur phase ultime, le Conseil fédéral fait sienne la demande de l'ASB d'une radicalisation de la politique suisse d'évasion fiscale. En dépit des pressions multiples de l'étranger en direction du havre fiscal suisse, qui sont rapportées *in extenso* lors de cette séance, le Conseil fédéral demande à H. Blau, sur proposition de J.-M. Musy, de combattre à Genève toutes les mesures d'assistance fiscale. Le chef du DFFD ne cache pas qu'«[o]*n en voudra beaucoup à la Suisse de cette attitude dans de nombreux pays, mais tout particulièrement en France et en Belgique*»[798]. À la suite des milieux financiers, l'exécutif suisse fait fi des dommages diplomatiques qu'implique une défense absolue des avantages fiscaux helvétiques, et choisit l'épreuve de force à la SDN.

À Genève, à la session d'avril 1924, après la veillée d'armes de l'année 1923, la tension monte d'un cran autant sur le contentieux au sujet des modalités d'imposition des valeurs mobilières que sur l'assistance fiscale. L'invitation à la SDN d'une délégation de la CCI, qui est instrumentalisée tant par les experts anglais que par

[796] Pour tous ces éléments, voir Schuker, *op. cit.*, 1976, p. 31-123. Sur le fonctionnement de l'attaque spéculative en particulier, Jean-Noël Jeanneney, «De la spéculation financière comme arme diplomatique. À propos de la première "bataille du franc" (novembre 1923-mars 1924)», *Relations internationales*, 13, 1978, p. 5-27; Jean-Claude Debeir, «La crise du franc de 1924: un exemple de spéculation "internationale"», *Relations internationales*, 13, 1978, p. 29-49.
[797] PV secret du Conseil fédéral, 15 janvier 1924, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 8, 1988, p. 828.
[798] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD: «Konferenz betr. internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht», 21 mars 1924, p. 16.

les experts français, attise les conflits au sein du Comité fiscal. Composée de trois hommes d'affaires anglo-saxons, la députation présente un discours alarmiste au sujet des conséquences sur le commerce de la superposition d'impôts, et milite ardemment pour le principe défendu par le rapport Seligman d'une taxation unique au domicile de tous les capitaux exportés. Toutefois, après s'être concerté avec B. Léon-Dufour[799], le président fondateur de la CCI, le sénateur français Étienne Clémentel, qui deviendra deux mois plus tard ministre des Finances sous le Cartel des gauches, saisit l'occasion pour se joindre à la délégation et donner sa caution aux travaux sur l'évasion fiscale[800]. Quelque peu paradoxalement, les positions maximalistes de part et d'autre favorisent tout de même l'élaboration d'un compromis selon le principe suivant: comme H. Baudouin-Bugnet accorde un primat absolu à l'assistance fiscale, tandis que P. Thompson axe inversement toute sa stratégie sur la détaxation réciproque des valeurs mobilières des non-résidents, un marché se dessine à la fin de la session. Selon le système envisagé, les non-domiciliés bénéficieraient d'une détaxation intégrale des titres touchés à l'étranger sur présentation d'affidavits, qui pourraient être transmis automatiquement à l'administration du domicile du contribuable, pour que celle-ci puisse, dans un deuxième temps, imposer les valeurs exportées[801]. Même si ce mécanisme n'enfreint pas à proprement parler la confidentialité bancaire, le seul à récuser l'intégralité de ce marché est H. Blau. Désavoué par sa hiérarchie, le directeur de l'AFC ne rechigne pas à exécuter docilement les instructions gouvernementales. Tout en appuyant modérément P. Thompson dans sa croisade pour la détaxation à la source des titres[802], H. Blau ne se prête, à l'opposé du délégué anglais, à aucune transaction sur l'assistance fiscale pour obtenir en retour des concessions sur la

[799] ASDN, R 362, Lettre de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité financier, à É. Clémentel, président fondateur de la CCI, 14 mars 1924.

[800] ASDN, EFS/DT/3e session/PV8, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 avril 1924. Outre É. Clémentel, la délégation de la CCI est composée d'Algernon Firth, vice-président de la Federation of British Industries, J. B. Robinson, avocat états-unien à l'Étude Coudert Bros, et H. Mc Culloch, de la Westminster Bank. Sous la plume de B. Léon-Dufour, le comité d'experts dit considérer la prise de position d'É. Clémentel comme «*un précieux encouragement*». ASDN, F. 146, Double imposition et évasion fiscale. Rapport adressé au Comité financier par le comité des experts gouvernementaux sur leur troisième session, 9 avril 1924.

[801] Sur les discussions sur l'imposition des valeurs mobilières, voir ASDN, EFS/DT/3e session/PV2, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 31 mars 1924; EFS/DT/3e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 avril 1924; EFS/DT/3e session/PV11, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5 avril 1924; EFS/DT/3e session/PV12, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5 avril 1924. Sur la proposition d'un marché entre détaxation à la source et échange de renseignements, voir ASDN, EFS/DT/3e session/PV14, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 7 avril 1924; EFS/DT/3e session/PV15, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 7 avril 1924.

[802] On se souvient que le Conseil fédéral n'est pas prêt *a priori* à abandonner les taxes sur les coupons. H. Blau fait donc de la détaxation à la source des titres un objectif à long terme, irréalisable immédiatement. Voir par exemple ASDN, EFS/DT/3e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 avril 1924, p. 7; EFS/DT/3e session/PV11, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5 avril 1924, p. 4-5.

double imposition, ce qui achève de renvoyer à une session ultérieure l'élaboration de recommandations unanimes par le comité d'experts.

On peut relever à cet égard combien, face au camp franco-belge, le discours que le délégué suisse prononce le 7 avril 1924, soit deux jours avant la parution du rapport McKenna, se situe à la limite de la provocation diplomatique. Relayant une liste d'arguments fournie par le Conseil fédéral, le directeur de l'AFC émet en effet un véritable réquisitoire contre les mesures d'entraide fiscale, et rompt de ce fait avec l'étiquette de l'expertise genevoise qui incite les délégués à parler en termes abstraits sans laisser trop transparaître les intérêts nationaux. En qualifiant simultanément d'«*erreur profonde de croire que la Suisse a donné refuge à d'immenses capitaux étrangers*», ce qui est en parfaite contradiction avec l'appréciation émise à l'interne par l'AFC à la fin de l'année 1922, H. Blau dresse un inventaire des innombrables barrières à l'institution par la Confédération d'échanges de renseignements avec l'étranger. Selon lui, les obstacles principaux sont, premièrement, le fédéralisme – le délégué rappelle qu'«[i]*l n'existe d'ailleurs même pas de service d'information fiscale entre cantons*»; deuxièmement, la légitimité dont bénéficie le secret bancaire en Suisse après les prises de position en sa faveur au Parlement helvétique et le rejet de l'initiative du 3 décembre 1922; troisièmement, la menace de la fuite des capitaux si la convention envisagée n'englobe pas tous les pays sans exception[803]. Bien loin des tentatives de justification idéalisatrice et moralisante du secret bancaire helvétique, qui seront en vogue après la Seconde Guerre mondiale[804], l'argumentaire de H. Blau est symptomatique de la ligne de défense discursive adoptée durant l'entre-deux-guerres par les dirigeants suisses, qui oscille le plus souvent entre le déni et l'impuissance feinte. Tout se passe comme si cette période, marquée par une acuité extrême des conflits sur la fiscalité redistributive, ne seyait guère à l'emploi d'arguments idéalisateurs, ce qui n'est pas sans conférer une certaine rugosité au style politique helvétique.

2.3.4 Fin de partie: le Cartel des gauches et l'échec de la multilatéralisation de la lutte contre l'évasion fiscale (été 1924-février 1925)

Le bordereau de coupons

Avant la rédaction de recommandations finales par le Comité fiscal de la SDN lors de ses deux sessions d'octobre 1924 et de février 1925, un tournant au niveau politique, qui influence les débats sur la taxation internationale, se produit en

[803] ASDN, EFS/DT/3ᵉ session/PV14, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 7 avril 1924, p. 14-15.

[804] Sur les discours dans l'après-Seconde Guerre mondiale sur le secret bancaire, voir Guex, art. cit., 2000, p. 237-240; Hug, art. cit., 2002, p. 269-278; Régis Niederoest, «Discours de propagande des banques suisses autour du secret bancaire (1950-1984)», Mémoire de licence, Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2005, en particulier p. 139-144.

juin 1924 en France : l'accession à la tête du gouvernement de la coalition du Cartel des gauches, composée principalement du Parti radical-socialiste et de la SFIO, quoique cette dernière ne participe pas directement au gouvernement. Il est vrai qu'*a priori*, l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'Édouard Herriot ne marque pas une rupture dans la politique financière française. Héritant de la part du Bloc national d'un budget en fort déficit, de taux théoriques d'impôts directs très élevés et d'une masse monétaire non maîtrisée, le Cartel se retrouve dans une situation si délicate qu'elle l'empêche de déployer une politique financière progressiste. Sous la houlette du ministre des Finances, le modéré É. Clémentel, une stratégie déflationniste classique, visant à s'assurer de la confiance des détenteurs de capitaux, est menée afin de contrer la dépréciation du change[805]. Néanmoins, au sujet spécifiquement de l'évasion fiscale des valeurs mobilières, le gouvernement Herriot reçoit parallèlement de son prédécesseur un arsenal légal renforcé. Après maintes hésitations, au début de l'année 1924, devant la nécessité de lever de nouveaux impôts afin d'obtenir un crédit international, R. Poincaré et C. de Lasteyrie se sont en effet ralliés au bordereau de coupons. Malgré l'opposition des banques françaises[806], le contrôle automatique sur les revenus des obligations, des actions et des comptes bancaires touchés en France est voté par le Parlement le 22 mars 1924 ; étant donné que les taux de tous les impôts directs sont encore majorés à cette occasion de 20 % – les maxima d'imposition sur les revenus des valeurs mobilières atteignent alors 85 % –, il est devenu difficile, même pour un gouvernement de droite, de rester laxiste face à la fraude sur les titres et de faire reposer ces charges fiscales très lourdes uniquement sur les contribuables honnêtes[807]. En dépit de sa politique de confiance à l'égard des forces capitalistes, alors que son partenaire de coalition, la SFIO, réclame des mesures plus radicales telles que l'instauration d'un prélèvement extraordinaire sur la fortune et la mise au nominatif des titres, le cabinet Herriot décide en septembre de mettre en pratique la mesure de contrôle votée par le Bloc national[808].

---

[805] Sur la politique financière et monétaire du Cartel, voir Serge Berstein, *Histoire du Parti radical*, vol. 1, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980, p. 405-410 ; Kenneth Mouré, *La politique du franc Poincaré (1926-1936)*, Paris : Albin Michel, 1998, p. 35-39. Sur E. Clémentel, voir Guy Rousseau, « Étienne Clémentel, un ministre technicien devant les dilemmes budgétaires au temps du *Cartel des gauches* (1924-1925) », in *La direction du Budget entre doctrines et réalités 1919-1944*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 195-234.

[806] Voir par exemple CAEF, B 57744, Lettre de l'Union syndicale des banquiers de Paris et de la Province à C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 30 janvier 1924.

[807] Le taux marginal supérieur de l'impôt général pour un contribuable célibataire sans enfant passe à 75 %, tandis que le taux de l'impôt cédulaire sur les valeurs mobilières s'élève à 10 %. Pour le taux de l'impôt général, voir Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 264-265 ; pour l'impôt cédulaire, Hautcoeur, Sicsic, art. cit., 1999, p. 39. Sur l'adoption de cette majoration de l'impôt de 20 %, appelée « double décime », voir également Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 381 ; Schuker, *op. cit.*, 1976, p. 57-88 ; Jean-Noël Jeanneney, *François de Wendel en République. L'argent et le pouvoir 1914-1940*, Paris : Seuil, 1976, p. 192-193. Sur les mesures contre la fraude fiscale instaurées dans la loi du 22 mars, qui incluent également une aggravation des peines contre l'évasion fiscale et une amnistie fiscale, voir ASDN, F. 167, Mémorandum de H. Baudouin-Bugnet, représentant français au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 juin 1924.

[808] Rousseau, art. cit., 2001, p. 207-208.

À la mi-septembre 1924, à l'annonce de l'installation du bordereau pour le début de l'année suivante, le marché des titres français se tend considérablement[809]. Pour cause, ce dispositif cristallise alors l'aversion au gouvernement radical-socialiste de toutes les forces conservatrices françaises, depuis les grosses fortunes jusqu'à la Banque de France en passant par la presse de droite. Probablement aussi parce que l'identification des détenteurs de titres pourrait être un premier pas vers l'application d'un impôt extraordinaire sur le capital, les dénonciations du bordereau sont d'une virulence inouïe : un article du grand journal *Le Temps,* intitulé «*Le défaitisme capitaliste*», qualifie par exemple en novembre 1924 le bordereau d'une «*opération dont la stupidité frapperait Gribouille*» et le programme fiscal du Cartel, de «*pures absurdités auxquelles on ne peut penser qu'en envisageant le suicide*»[810]. La mise sous surveillance du marché financier français n'est pas en outre sans influer sur le mouvement d'exode des fortunes dans les pays voisins, qui s'accélère après l'arrivée de la gauche au pouvoir[811]. Lors des débats parlementaires sur le bordereau, c'est pour cette raison précise que la SFIO s'y est opposée au profit de la conversion au nominatif des titres. V. Auriol s'écrie par exemple en février devant la Chambre : «[M]*ais comment pourrez-vous empêcher la perception des coupons dans les banques étrangères ? Comment empêcherez-vous le jeu de l'affidavit et des comptes joints ?*»[812] L'anticipation de la SFIO se confirme avant même l'institution du contrôle : en décembre, le consul de France à Lausanne relaie auprès d'É. Herriot de nombreux témoignages de la part des milieux financiers suisses, qui attestent

[809] Hautcoeur, Sicsic, art. cit., 1999. Dans cette étude pointue, ces deux économistes démontrent l'existence d'un lien de causalité entre l'anticipation d'une hausse de la taxation et l'évolution du marché des titres français entre la deuxième moitié de l'année 1924 et le début de l'année 1925. Cette appréciation est confirmée par les statistiques données par A. Sauvy, qui démontrent une baisse de la valeur réelle des titres français à partir de l'automne 1924. Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 532-534. En outre, P.-C. Hautcoeur et P. Sicsic soulignent de manière convaincante que les mouvements sur ce marché sont distincts de la spéculation sur la devise française, qui précipitera une nouvelle fois le franc dans une crise aiguë, mais seulement à partir de la fin de l'année 1925. Quoi qu'il en soit, même si P.-C. Hautcoeur et P. Sicsic émettent l'hypothèse que le bordereau a eu une influence sur ce lien de causalité (p. 44-45), ils privilégient l'idée que c'est le danger de l'instauration d'un impôt sur le capital qui est à l'origine de la tension sur le marché des titres. Or, durant cette période, au regard des débats qu'il a suscités précédemment, le bordereau soulève probablement une crainte au moins aussi grande que l'éventualité de l'institution d'une taxe sur la fortune, qui est repoussée par le gouvernement à l'automne. Ce n'est qu'au printemps 1925, lorsque É. Herriot se sait condamné à démissionner, qu'il propose l'instauration d'un impôt sur le capital dans un baroud d'honneur devant le Parlement. Jeanneney, *op. cit.*, 1976, p. 232-236. On peut également faire l'hypothèse que le bordereau, parce qu'il permet l'identification des fortunes, est considéré comme un premier pas vers l'instauration future d'un impôt sur le capital, d'où les réactions très vives qu'il suscite.

[810] *Le Temps*, «Le défaitisme capitaliste», 11 novembre 1924.

[811] Sur le phénomène bien connu de la fuite massive des capitaux sous le Cartel, en lien avec la taxation, voir par exemple Jean-Noël Jeanneney, *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir : la faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris : Seuil, 1977, p. 70-77 ; Eichengreen, *op. cit.*, 1997, p. 77 ; Giovanni Pittaluga, Elena Seghezza, «The Role of Rentiers in the Stabilization Processes of the 1920s», *European Review of Economic History*, 16/2, 2012, p. 199-200. Sur l'accélération de l'exode des avoirs français en direction de la Suisse, voir par exemple Guillen, art. cit., 1982, p. 166 ; Fior, *op. cit.*, 2002, p. 48-49.

[812] Chambre des députés, 22 février 1924, in *Journal officiel. Débats parlementaires*, 23 février 1924, p. 974. À la fin de ce débat, la proposition de V. Auriol sur la mise au nominatif des titres est refusée à 360 voix contre 177.

de l'afflux de capitaux français en direction du havre fiscal helvétique en lien avec l'adoption imminente du bordereau[813].

Aussi les négociateurs français à la SDN sont-ils plus que jamais mis devant l'urgence de parer à l'objection de la fuite des capitaux, qui décrédibilise le nouveau système de contrôle des valeurs mobilières et qui aggrave la crise financière. Au regard de ces motifs impérieux de politique intérieure, le besoin de légitimer le bordereau et la nécessité d'engranger des résultats pratiques et immédiats au sujet de la coopération contre l'évasion fiscale prennent ainsi le pas entre l'été 1924 et le début de l'année 1925 sur la création d'une convention multilatérale. Le gouvernement Herriot s'engage pour ce faire dans une double manœuvre. Du côté des réalisations concrètes, É. Clémentel affiche à l'automne 1924 sa volonté ferme de conclure rapidement, en marge des débats genevois, des conventions bilatérales avec la Belgique et avec Monaco, dont l'entame des pourparlers remonte aux années précédentes[814]. En cherchant à signer des traités *a priori* aisément négociables, le gouvernement français tente ainsi de démontrer que la conclusion d'accords fiscaux n'est pas irréalisable. D'un autre côté, pour ce qui est de la légitimation du bordereau, le nouveau directeur des Contributions directes, M. Borduge, axe simultanément toute sa stratégie à la SDN sur l'obtention d'une caution du Comité fiscal à la généralisation en Europe de ce système, qui ouvrirait la porte ultérieurement à un échange automatique des relevés des revenus mobiliers entre les administrations. À l'automne 1924, il ne s'agit plus, en clair, d'utiliser la SDN comme levier d'une convention multilatérale limitée qui serait issue d'un compromis : le marché envisagé précédemment entre une abolition des impôts à la source sur les coupons contre des transmissions interétatiques d'affidavits est délaissé au profit d'une solution plus ambitieuse, quoique moins réalisable étant donné qu'elle nécessiterait un changement des législations et des pratiques fiscales à l'étranger[815]. Prenant acte de l'éventualité tout hypothétique de la signature d'une convention multilatérale, l'administration

---

813 ADF, Série Y Internationale, nº 259, Lettre de René Poriquet, consul de France à Lausanne, à É. Herriot, président du Conseil, 5 décembre 1924. Sur le lien de causalité entre l'institution du bordereau et la fuite des capitaux, voir également Jean Bouvier, « Les maladies monétaires de l'entre-deux-guerres », *Politique aujourd'hui*, novembre 1971, p. 9.

814 Sur la demande d'accord avec la Belgique, voir CAEF, B 54216, Lettre d'É. Clémentel, ministre des Finances français, à É. Herriot, président du Conseil, 16 septembre 1924, avec en annexe une copie de la lettre d'É. Clémentel à G. Theunis, Premier ministre belge, 16 septembre 1924. É. Clémentel note dans cette lettre qu'un accord bilatéral entre les deux administrations « *est la seule* [méthode] *qui me paraisse susceptible d'aboutir rapidement à des résultat*s ». Monaco accepte déjà le principe d'une convention à la fin de l'année 1923. CAEF, B 43157, Lettre de R. Poincaré, président du Conseil, à C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 1er décembre 1923. É. Clémentel relance ensuite les négociations. Lettre d'É. Clémentel à É. Herriot, 14 octobre 1924.

815 ASDN, EFS/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924. C'est dans la même optique qu'il faut considérer les déclarations de M. Borduge au Comité fiscal au sujet de la fraude sur les successions lorsque celui-ci tente de faire passer des résolutions – sans rencontrer de succès auprès de tous les autres délégués – qui condamnent les comptes joints ou encouragent l'adoption de l'inventaire après décès sur les coffres-forts. ASDN, EFS/DT/4e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 22 octobre 1924.

française se rabat, en somme, sur une entreprise qui vise à s'emparer du capital symbolique de l'expertise internationale – estampillée du cachet encore reluisant de la SDN – afin de légitimer son appareil législatif contre la fraude fiscale qui est incessamment menacé dans l'Hexagone aussi bien par la délocalisation des fortunes que par les remises en cause de forces sociopolitiques puissantes. Par l'obtention d'un ou de deux accords, combinés à un encouragement de la part de hauts fonctionnaires européens à intensifier la lutte internationale contre la fraude fiscale, le gouvernement Herriot bénéficierait de solides arguments pour défendre le bordereau en France.

À la double initiative du Cartel des gauches répondent cependant deux coups de boutoir. De façon inattendue, le premier est donné par l'allié belge. Si, depuis 1922, la politique de G. Theunis est empreinte d'une prudence indéniable sur la coopération fiscale internationale, cette réserve se transforme à la fin de l'année 1924 en une franche réticence. Le Premier ministre belge refuse en effet immédiatement la proposition d'É. Clémentel de conclure un traité bilatéral en disant redouter «*qu'un accord franco-belge isolé ne profite uniquement à la Hollande et à la Suisse*»[816]. Ce n'est pas pour autant que le chef du gouvernement du Royaume se montre mieux disposé à l'égard des débats multilatéraux à la SDN. Acculé par une campagne de presse contre les accords fiscaux, qui est lancée par son propre camp politique et qui dénonce entre autres le zèle de C. Clavier à Genève sur la lutte contre l'évasion fiscale[817], le Premier ministre prend ses distances par rapport à la position de son expert à la SDN[818]. Mieux encore, le revirement de G. Theunis ne se limite pas à un repli défensif. Bien au contraire, toujours à l'automne 1924, le ministre, qui dès l'accession du Cartel au pouvoir en France a redoublé son opposition au bordereau[819], adopte une stratégie active d'attraction fiscale pour capter les avoirs qui quittent en masse l'Hexagone. Quelques jours seulement après avoir repoussé la demande d'É. Clémentel, il émet, par l'entremise de C. Clavier, une circulaire qui enjoint aux percepteurs d'impôts de passer outre la législation en vigueur en accordant exceptionnellement un abaissement considérable de l'impôt à la source sur les dépôts bancaires pour les non-résidents[820].

---

[816] CAEF, B 54216, Lettre de Victor Jaunez, chargé d'affaires de France à Bruxelles, à É. Herriot, président du Conseil, 30 septembre 1924.

[817] C'est la *Libre Belgique*, liée au Parti catholique, qui ouvre le feu par une «*campagne violente*». ADF, Série Y Internationale, nº 259, Lettre de V. Jaunez, chargé d'affaires de France à Bruxelles, à É. Herriot, président du Conseil, 8 octobre 1924. En annexe à sa lettre se trouvent, non datés, différents articles de journaux. Notons qu'É. Herriot rapproche la virulence des débats belges de celle de la campagne contre l'initiative socialiste en Suisse pour un prélèvement sur la fortune. ADF, Série Y Internationale, nº 259, Lettre d'É. Herriot à É. Clémentel, ministre des Finances français, 22 octobre 1924. Pour un exemple de cette campagne, voir AGR, Fonds Theunis, dossier 297, l'article de la *Libre Belgique*, «Le bordereau excellent… mais pas chez nous», 19 novembre 1924, dans lequel le journal invite à attirer les capitaux qui fuient le bordereau plutôt qu'à permettre au fisc français de les taxer grâce à une convention.

[818] ADF, Série Y Internationale, nº 259, Lettre de M. Herbette, ambassadeur de France à Bruxelles, à É. Herriot, président du Conseil, 27 novembre 1924.

[819] AGR, Fonds Theunis, dossier nº 297, Note de G. Theunis, Premier ministre belge, «Le bordereau», 3 juin 1924; Note de G. Theunis, «Le système du bordereau prévient-il tout à fait la fraude?», 6 juin 1924.

[820] Le taux normal de 15% est abaissé à 4%. ADF, Série Y Internationale, nº 259, Circulaire fiscale du 4 octobre 1924, signée au nom de G. Theunis, Premier ministre, par C. Clavier, directeur de

À en croire l'ambassadeur français en poste à Bruxelles, cette immixtion, à la fin de l'année 1924, de la Belgique dans la compétition fiscale internationale est réussie : au début de l'année suivante, M. Herbette écrit que « [l]*es avantages résultant de cette mesure* [la détaxation partielle des dépôts] *ont contribué à accroître l'afflux de capitaux étrangers, et notamment français, dans ce pays* »[821].

De façon plus prévisible, le deuxième coup porté à la politique du Cartel vient de Suisse. À la fin de l'année 1924 et au début de 1925, H. Blau multiplie, au sein du Comité fiscal, les discours de défense du secret bancaire. Non seulement contre M. Borduge et C. Clavier, mais également à l'encontre des modérés S. Damsté et V. Valnicek, qui admettent que le système d'identification à l'encaissement des coupons n'enfreint pas la confidentialité bancaire[822], le directeur de l'AFC soutient à cor et à cri « *que si l'on oblige les banques à remettre les bordereaux au fisc, on porte atteinte à leur secret* »[823]. Et de peindre en conséquence un tableau apocalyptique en cas d'adoption de ce mécanisme, qui administrerait « *un coup mortel* » aux banques[824], conduirait à « *la thésaurisation de l'argent et sa fuite dans des pays n'ayant pas adhéré aux conventions projetées* », sans compter les difficultés de financement public qu'engendrerait l'assèchement du marché des capitaux[825].

Face aux soutiens qu'a reçus le système de transmissions des bordereaux et devant la réalisation imminente d'un rapport, H. Blau rompt cependant avec l'obstruction totale aux débats sur l'évasion fiscale. L'objectif du directeur de l'AFC est désormais de vider de leur contenu les résolutions sur l'entraide internationale. Pour obtenir tout d'abord une garantie implicite du secret bancaire suisse, H. Blau soutient que le texte de recommandations n'envisage que des échanges interétatiques de renseignements en possession des administrations fiscales[826]. Afin de limiter ensuite au minimum la portée pratique des résolutions, Blau se fait le partisan invétéré du multilatéralisme intégral en essayant d'assurer que les accords préconisés contre la fraude soient conclus simultanément par la plupart des États, tout en tentant, sans réussite, d'obtenir une condamnation des accords bilatéraux sur l'assistance

l'Administration belge des Contributions directes, citée dans *La Libre Belgique*, 17 novembre 1924 ; Lettres de M. Herbette, ambassadeur de France à Bruxelles, à É. Herriot, président du Conseil, 17 novembre 1924 et 11 décembre 1924.

[821] ADF, Série Y Internationale, n° 259, Lettre de M. Herbette, ambassadeur de France à Bruxelles, à É. Herriot, président du Conseil, 21 janvier 1925. Notons qu'auparavant, G. Theunis lui-même a parlé des « *nombreux envois de fonds français en Belgique* » en raison de la crainte d'un impôt sur le capital dans une conversation avec M. Herbette (ADF, Série Y Internationale, n° 259, Lettre de M. Herbette à É. Herriot, 22 octobre 1924).

[822] ASDN, EFS/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924, p. 6.

[823] *Ibid.*, p. 5.

[824] *Ibid.*, p. 8.

[825] ASDN, EFS/DT/4e session/PV4, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 22 octobre 1924, p. 4.

[826] ASDN, EFS/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924, p. 15-16.

judiciaire[827]. Dans le même but, enfin, le haut fonctionnaire suisse cherche à casser la liaison entre les négociations de double imposition et celles sur l'évasion fiscale, ce qui ôterait aux gouvernements demandeurs en matière d'entraide une arme pour obtenir des concessions des autres États[828].

Cette stratégie de neutralisation du travail de la SDN obtient l'appui de ses alliés anglais, tout comme celui du Conseil fédéral. Du côté britannique, à partir du moment où la proposition française sur l'évasion des valeurs mobilières dépasse la transmission d'affidavits en possession de l'administration britannique, le délégué de l'Inland Revenue, Gerald Canny, qui remplace momentanément P. Thompson, se place dans l'étroit sillage du représentant suisse[829]. G. Canny va même plus loin que son prédécesseur, puisqu'il s'associe à H. Blau sur la tentative de découplage des questions de double imposition et d'évasion fiscale[830]. Alors que les travaillistes se sont hissés pour la première fois à la tête du gouvernement britannique en janvier, aucune accointance n'est ainsi décelable en 1924 avec le Cartel des gauches sur ses démarches contre l'évasion fiscale. En fait, dominé par la droite du Labour, le cabinet de Ramsay MacDonald joue, avec son ministre des Finances Philip Snowden, la carte de la continuité de la politique financière et monétaire avec en ligne de mire le retour à la parité or de la livre sterling. L'abandon immédiat de la part du gouvernement du projet d'impôt extraordinaire sur le capital, au centre depuis la fin de la guerre du programme fiscal du Labour, ainsi que la stabilité durant cette année des taux d'imposition sur le revenu, représentent, au niveau de la fiscalité directe, des signes très clairs de la volonté travailliste de perpétuer le programme *tory*[831]. Il est légitime dès lors de se demander si, au regard de l'attitude de G. Canny, l'Inland Revenue ne tendrait pas à radicaliser, plutôt qu'à assouplir, la défense de l'attractivité fiscale de la City sous le Labour[832]. Le gouvernement travailliste ayant dû faire face à son

[827] ASDN, EFS/DT/4e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 23 octobre 1924, p. 2-3.
[828] ASDN, EFS/DT/4e session/PV4, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 22 octobre 1924, p. 8.
[829] ASDN, EFS/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924, p. 5-8.
[830] ASDN, EFS/DT/4e session/PV4, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 22 octobre 1924, p. 7.
[831] R. MacDonald annonce l'abandon du projet de *capital levy* dans sa première audience avec le roi. Sur la continuité de la politique fiscale du Labour, voir Daunton, art. cit., 1996, p. 915-916. Sur l'abandon de l'impôt extraordinaire sur le capital, Cronin, *op. cit.*, 1991, p. 81-86 ; Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 66-74. Sur le conservatisme de la politique financière de R. MacDonald et P. Snowden, Boyce, *op. cit.*, 1987, p. 50-53 ; Peden, *op. cit.*, 2000, p. 137-138 ; Richard Whiting, *The Labour Party and Taxation. Party Identity and Political Purpose in Twentieth-Century Britain*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000, p. 42-50.
[832] Pendant la période du gouvernement travailliste, de janvier à novembre 1924, R. Hopkins explique en mars que P. Thompson doit se rendre pour mission aux Indes et qu'il sera en conséquence remplacé par G. Canny. Par la même occasion, il souligne à P. Snowden qu'« *il est* […] *très important que ce pays soit représenté continuellement au sein de ce comité, qui pourrait sinon recommander des conclusions d'un genre que ce pays ne pourrait pas accepter sans une grande perte de revenu* ». PRO, IR 40/3419, Note de R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, à P. Snowden, chancelier de l'Échiquier, mars 1924.

arrivée à l'hostilité de la City et de la Banque d'Angleterre – qui lève sciemment les restrictions encore en place aux placements étrangers depuis la Grande-Bretagne en janvier 1924 pour empêcher notamment l'institution d'un impôt sur le capital[833] –, l'administration serait d'autant plus encline à montrer patte blanche à l'égard de toute mesure qui serait susceptible d'ébranler le dogme de la préservation de la confiance des milieux capitalistes[834].

Quant au Conseil fédéral, avant d'accepter la nouvelle tactique de H. Blau, il assure tout d'abord ses arrières. J.-M. Musy et le DPF lancent à la fin de l'année 1924 un sondage, *via* les légations étrangères, auprès des milieux gouvernementaux et économiques belge, néerlandais et britannique, c'est-à-dire dans les trois principales places financières européennes concurrentes qui bénéficient dans une certaine mesure d'un secret bancaire[835]. Le but de l'enquête est de déterminer à quel point les délégués à Genève de ces trois pays expriment des vues partagées par les cercles dirigeants, et d'estimer par cette entremise l'impact pratique du futur rapport des experts de la SDN. Les résultats auxquels parviennent les diplomates vont tranquilliser le Conseil fédéral, tout en démontrant de façon éclatante la spécificité de la politique qu'a suivie le gouvernement suisse à Genève sur l'évasion fiscale. À Bruxelles, le ministre de Suisse, F. Barbey, confirme que, même si des proches collaborateurs de G. Theunis parient sur le fait que celui-ci ne désavouera pas publiquement son représentant, le Premier ministre se distingue clairement de l'attitude du directeur de l'administration fiscale, sa thèse étant que «*que M. Clavier parle à Genève en qualité d'expert indépendant et qu'il ne représente pas le Gouvernement belge*»[836]. Au sein des plus hautes sphères du capitalisme belge, la situation est encore plus favorable à la politique suisse. Selon F. Barbey, Jean Jadot, gouverneur de la Société Générale, tout comme Maurice Despret, directeur de la Banque de Bruxelles et futur fondateur de la Ligue de l'intérêt public, un puissant *lobby* d'extrême droite anti-taxe[837], «*sont absolument opposés aux mesures dont M. Clavier s'est fait le défenseur à Genève.*

---

833 Selon l'hypothèse de R. Boyce. Boyce, *op. cit.*, 1987, p. 50-51. Voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 291. Cette hypothèse est d'autant plus fondée que, premièrement, la livre est à son plus bas niveau depuis 1922, et que, dans ce cadre, la levée des restrictions aux exportations de capitaux est illogique d'un point de vue monétaire. Deuxièmement, sa réintroduction date de novembre 1924, ce qui correspond à la chute du gouvernement travailliste.

834 On peut ici rapprocher l'attitude de l'Inland Revenue avec celle qu'il adoptera lors du second cabinet Labour en 1929-1931, lorsque l'administration s'opposera à toute augmentation des paliers supérieurs de l'impôt sur le revenu pour atteindre l'équilibre budgétaire. Cronin, *op. cit.*, 1991, p. 100-103.

835 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 19 décembre 1924; Lettre de J.-M. Musy à F. Barbey, ministre de Suisse à Bruxelles, 19 décembre 1924; Lettre confidentielle de P. Dinichert, chef de la DAE, à F. Borsinger, chargé d'affaires à la Légation suisse à Londres, 13 janvier 1925; Lettre confidentielle de P. Dinichert à A. de Pury, ministre de Suisse à La Haye, 13 janvier 1925.

836 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre confidentielle de F. Barbey, ministre de Suisse à Bruxelles, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 janvier 1925.

837 Sur l'implication de M. Despret dans la Ligue, voir Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 158; Gerard, art. cit., 2006, p. 107-108.

La levée du secret des banques rencontrera en Belgique [...] *une forte opposition*»[838]. Mieux, à La Haye, A. de Pury rencontre un gouvernement dans une parfaite ignorance des travaux genevois, S. Damsté n'ayant fait «*aucune espèce de communications tant au ministère des Finances qu'à celui des Affaires étrangères sur le résultat des délibérations du Comité*». C'est le diplomate suisse qui se charge d'ailleurs lui-même d'éveiller l'attention des fonctionnaires néerlandais en «*rappelant l'importance des mesures relatives à l'évasion fiscale*». En tout cas, d'après les sources du ministre suisse, comme en Belgique, «*jamais en Hollande on ne tolérera la levée du secret des banques, ni dans les milieux bancaires ou commerçants, ni dans la population. Une telle chose n'est pas dans le caractère hollandais*»[839]. Plus tard, en Grande-Bretagne, bien que «*trois des plus grands banquiers de Londres*» admettent n'avoir qu'«*une vague connaissance de ce dont il s'agissait*», Charles Paravicini obtient les mêmes assurances à l'égard des démarches françaises contre l'évasion fiscale: «[S]*'il s'agit d'abandonner le principe du secret des banques, moyennant un revirement de l'opinion publique, la chance d'arriver à ce but en Angleterre est extrêmement faible encore pour une longue période. Il est douteux, que même un Gouvernement socialiste, disposant du prestige et du pouvoir nécessaires, aurait le courage de faire le coup par législation pure et simple.*»[840]

Le rapport du Comité fiscal de 1925

Au début de l'année 1925, devant ces très fortes garanties internationales et afin d'éviter que «*l'attitude de l'expert suisse à la conférence n'alimente trop l'opinion, déjà largement assez propagée, que la Suisse ne vivrait en réalité que de l'évasion des capitaux des autres pays*», le Conseil fédéral décide de laisser les «*mains libres*» à H. Blau pour accepter, à titre d'expert technique à la SDN, un texte final de recommandation sur l'évasion fiscale des valeurs mobilières. Symptomatique du leurre de l'expertise genevoise, la liberté du directeur de l'AFC reste cependant toute conditionnelle, puisque le Conseil fédéral exige simultanément que celui-ci obtienne les garanties les plus strictes au sujet du respect du secret bancaire suisse en limitant les échanges prescrits entre les États aux renseignements «*en leur possession d'après leur système d'imposition en vigueur*», tout en s'assurant que les accords contre l'évasion fiscale englobent «*tous les États ayant une importance économique surtout dans le domaine de la haute banque*»[841]. En conséquence de cette volonté réitérée du côté helvétique d'anesthésier la valeur performative du texte des experts,

---

[838] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre confidentielle de F. Barbey, ministre de Suisse à Bruxelles, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 janvier 1925.

[839] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre d'A. de Pury, ministre de Suisse à La Haye, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 20 janvier 1925.

[840] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, chef de la DAE, 26 mars 1925.

[841] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD: «Völkerbund: Konferenz betr. Internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht», 23 janvier 1925, p. 14.

au début du mois de février 1925, alors qu'en France le bordereau chancelle déjà devant la contestation qu'il suscite, la séance de rédaction des résolutions sur la double imposition et l'évasion fiscale à la SDN prend une tournure dramatique[842]. La passe d'armes est corsée avec le représentant de l'administration fiscale française sur le contrôle des valeurs mobilières. H. Blau disqualifie un tel dispositif de surveillance sur des avoirs appartenant à des tiers, qu'il n'hésite pas à qualifier «*d'odieux*»[843]. G. Canny embraie sur ces paroles, en jouant invariablement la carte de la surcharge bureaucratique qu'implique ce type de contrôle – «*une perte de temps, de travail et d'énergie,* [...] *donnant lieu à de la paperasserie inutile*», a-t-il dénoncé à la session précédente[844] – bien que, selon des estimations de l'administration française, l'introduction du bordereau ne nécessite que le recrutement en France de cinquante employés supplémentaires[845]. Soutenu faiblement par C. Clavier, qui se montre plus conciliant sur le secret bancaire après la campagne qu'il a subie en Belgique[846], M. Borduge doit alors menacer les délégués suisse et britannique de dénoncer explicitement dans le rapport leurs réticences à se joindre à la lutte contre l'évasion des valeurs mobilières afin que ceux-ci consentent à rédiger un texte de compromis avec C. Clavier et lui-même lors d'une séance à huis clos[847].

Le prix que paient finalement les délégués français et belge à l'adhésion des négociateurs anglais et suisse, en tant qu'experts techniques, aux recommandations sur l'entraide fiscale internationale sur les valeurs mobilières est considérable. Le rapport qu'ils rédigent en février 1925 représente en effet un plaidoyer pour le strict respect des principes nationaux de taxation lors des négociations de double imposition et d'évasion fiscale. Au sujet des accords sur l'assistance fiscale, trois garde-fous sont placés. Premièrement, les réserves exigées par le délégué suisse sont intégrées dans le texte: les échanges interétatiques de renseignements projetés devront se limiter aux informations obtenues grâce aux «*pratiques fiscales actuelles*» des États, et intégrer «*le plus grand nombre possible, sinon l'unanimité des États*», ce qui revient à apporter une caution au secret bancaire tout comme à reléguer au rang de chimère

---

842 H. Blau soumet mot pour mot les recommandations du Conseil fédéral à la SDN *via* un mémorandum. ASDN, EFS/DT33, Proposition de H. Blau, représentant suisse au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, tendant à modifier les résolutions sur l'évasion fiscale, 2 février 1925.
843 ASDN, EFS/DT/5e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 février 1925, p. 7.
844 ASDN, EFS/DT/4e session/PV4, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 22 octobre 1924, p. 7. Voir également ASDN, EFS/DT/5e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 février 1925, p. 16.
845 CAEF, B 58613, Note remise à C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, par H. Baudouin-Budgnet, directeur de l'Administration des Contributions directes, «Projet de loi ayant pour objet la création de nouvelles ressources fiscales. Bordereaux de coupons», 6 mars 1924.
846 ASDN, EFS/DT/5e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 février 1925, p. 16-19.
847 ASDN, EFS/DT/5e session/PV4, PV du Comités d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 février 1925.

la possibilité d'un accord international[848]. Deuxièmement, le rapport n'apporte aucune légitimité formelle à l'intensification des contrôles fiscaux sur les capitaux à l'intérieur des pays[849]. Troisièmement, une ambiguïté persiste sur la liaison entre la double imposition et l'évasion fiscale : bien que le rapport insiste sur la nécessité de joindre ces deux questions dans les futures négociations, les résolutions les découplent *de facto* de par la solution multilatérale qui est spécifiquement prescrite pour la lutte contre l'évasion fiscale[850]. Une semblable ambivalence est d'ailleurs présente à l'intérieur des résolutions contre la superposition d'impôts qui, à l'encontre du rapport Seligman, laissent totalement ouvertes la question centrale de la primauté de la taxation à la source ou de l'imposition au domicile des valeurs mobilières[851].

Une dernière limite est enfin apportée aux résolutions : toute fonction supranationale en matière de fiscalité internationale est refusée à la SDN par les experts. Au début des débats – signe de l'étendue initiale des possibilités de négociations à Genève –, un délégué aussi modéré que V. Valnicek avait, par exemple, imaginé que l'OEF serve d'organe centralisateur de renseignements fiscaux[852]. Le rapport se contente finalement de préconiser la création d'un nouveau comité chargé de créer des modèles de conventions sur la base des résolutions des experts, tout en évoquant l'éventualité d'une compétence d'arbitrage de la SDN dans les litiges sur l'application des accords[853]. À la lecture de ce compromis bancal et très peu contraignant, le Conseil fédéral ne se trompe donc pas lorsqu'il tire la conclusion que « [t]*outes les réserves que le texte contient permettront à la Suisse de rester éloignée le cas échéant des accords internationaux sur la lutte contre l'évasion fiscale* »[854].

L'échec de l'internationalisation du combat contre l'évasion fiscale à la SDN a des conséquences immédiates sur le sort du bordereau en France. Après le désistement de son seul véritable allié sur la lutte contre l'évasion fiscale et la percée des représentants suisse et anglais à la SDN, c'est en effet sur le front intérieur qu'intervient le troisième coup, fatal, porté à la politique fiscale internationale du Cartel des gauches. Dans la semaine qui suit la séance du comité de la SDN, les régents de la Banque de France, emmenés par Édouard de Rothschild, soumettent un ultimatum au gouvernement Herriot : l'exécutif ayant recouru à l'inflation secrètement, en sous-évaluant les données publiques relatives à la circulation monétaire, selon une pratique initiée pendant le Bloc national et en conséquence directe de ses difficultés de financement, les régents échangent leur silence sur les bilans truqués contre un abandon immédiat

[848] Société des Nations, *Double imposition et évasion fiscale. Rapport et Résolutions présentés par les experts techniques au Comité financier de la Société des Nations*, Genève : Société des Nations, 1925, p. 35.
[849] *Ibid.*, p. 23-26.
[850] *Ibid.*, p. 27-28 et 34.
[851] *Ibid.*, p. 32.
[852] ASDN, F. 41, Mémorandum de V. Valnicek, représentant tchécoslovaque au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 31 mai 1923.
[853] Société des Nations, *op. cit.*, 1925, p. 29-30.
[854] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD : « Völkerbund ; Konferenz betreffend internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht », 19 mars 1925, p. 3

du système de surveillance fiscale des valeurs mobilières. Le 14 février, dans une séance tenue en présence d'É. Herriot et d'É. Clémentel, à laquelle participent entre autres également V. Auriol, L. Blum, L. Loucheur, l'ancien ministre des Finances L.-L. Klotz ou encore le futur résident de la rue de Rivoli, Georges Bonnet, les dirigeants du Cartel capitulent. Face à l'ultimatum de la banque centrale, É. Herriot se refuse à faire chuter son cabinet pour maintenir un dispositif de contrôle qui a été instauré par la droite et dont l'inanité a été dénoncée au début de l'année précédente par V. Auriol[855]. Le 16 février, rappelant l'échec de la tentative de généralisation du système du bordereau à la SDN, tout en reprenant à son compte les critiques formulées au bordereau par les adversaires de la politique française à Genève, le chef du Cartel des gauches suspend à la Chambre des députés le contrôle automatique sur les valeurs mobilières, prélude à son abrogation totale en juillet[856]. La politique de taxation de la fortune du Cartel ne se relève pas de ce cuisant désaveu qu'elle subit au mois de février 1925 : pendant une longue période de déliquescence jusqu'en juillet 1926, où se succèdent plusieurs cabinets, d'autres projets visant à resserrer les principes de taxation sur les avoirs mobiliers avortent, avant que la crise budgétaire ne se transforme en crise de change et ne favorise le retour au pouvoir de R. Poincaré, qui se charge, comme on le verra encore, de mettre fin à ces expérimentations fiscales[857].

Le double échec, national et international, du Cartel des gauches du mois de février 1925 constitue un des événements les plus illustratifs autant des entraves récurrentes après la Première Guerre mondiale à l'intensification des contrôles fiscaux sur les capitaux mobiliers que du coût politique qu'engendrent les tentatives de surpasser ces contraintes structurelles. L'accroissement de la surveillance fiscale en France conduit assurément, par le biais de la fuite des avoirs, à une perte de substance d'impôts, et entrave le recours aux emprunts sur le marché intérieur des capitaux. L'amorce de la crise financière qui découle de cette situation aggrave, dans un cercle vicieux, la dépendance de l'État à l'égard de ses créanciers, qui sont alors d'autant plus enclins à exiger l'abandon des contrôles fiscaux. Mais, plus

---

855 Jeanneney, *op. cit.*, 1977, p. 88-94. Voir également François Goguel, *La politique des partis sous la IIIe République*, vol. 1, Paris : Seuil, 1946, p. 264-265 ; Jeanneney, *op. cit.*, 1976, p. 222-223 ; Vautrin, *op. cit.*, vol. 1, 2010, p. 170-172 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 327-328. Ceci n'empêchera ni la divulgation des faux bilans ni la chute en avril du gouvernement Herriot.

856 Les paroles tenues à la tribune le 16 février par É. Herriot sont qualifiées de « *stupéfiantes* » par A. Sauvy. En effet, pour montrer l'inapplicabilité du bordereau, le président du Conseil se sert de l'exemple fictif d'une « *cuisinière* », illettrée, « *qui a quelques économies, quelques valeurs, qui veut toucher ses coupons* ». Et de conclure, implacable : « [O]*r, si elle ne sait pas lire, elle ne peut pas toucher ses coupons.* » (Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 384). Le lien effectué avec l'échec des débats à la SDN est souligné par le ministre de Suisse à Paris. AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 18 février 1925.

857 Sur les différents projets de surveillance des valeurs mobilières, voir Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 385 ; Tristram, art. cit., 1999, p. 222 ; Vautrin, *op. cit.*, vol. 1, 2010, p. 173-175 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 327-329. Notons qu'à la toute fin du Cartel, en avril 1926, une mesure relativement similaire au bordereau est instaurée sans être appliquée – le carnet de coupons. Celui-ci est abrogé par le gouvernement de R. Poincaré en août, immédiatement après son arrivée au pouvoir.

remarquablement, le secours de l'étranger est en même temps parasité d'une façon en tout point similaire. La contraction d'emprunts internationaux se heurte en effet à une fin de non-recevoir dans les pays à devise forte, au sein desquels les dirigeants invoquent l'instabilité financière et la politique hostile au capital en France pour refuser les demandes de crédits. En novembre 1924, à l'instigation du membre britannique du Comité financier de la SDN, O. Niemeyer, un embargo sur l'émission d'emprunts publics étrangers, qui vise spécialement la France, est rétabli au sein de la City[858], tandis qu'à la fin du mois de février 1925, L. Dubois, fraîchement nommé lui aussi au Comité financier de la SDN, décourage également le gouvernement français d'opérer une émission en Suisse[859]. Or, à Genève, ces mêmes O. Niemeyer et L. Dubois poussent simultanément les délégués fiscaux anglais et suisse à résister aux exigences françaises sur la coopération internationale contre l'évasion des capitaux[860]. A. Sarasin trace d'ailleurs un lien direct le 19 février entre les pressions contre le secret bancaire à la SDN et le refus de crédits internationaux au Cartel. Pour le banquier bâlois, avant que la BNS ne discute d'une opération d'emprunt, «*un ton plus approprié doit d'abord être adopté* [par le gouvernement français] *vis-à-vis des banques suisses*»[861]. L'étouffement financier du cabinet Herriot, causé à l'intérieur de la France par l'opposition aux prélèvements fiscaux et par la difficulté de lever des emprunts, est donc symétriquement couplé à un étranglement international qui a notamment pour cadre l'OEF. Si sa politique fiscale a buté en France sur le «mur de l'argent» – l'expression utilisée par É. Herriot pour désigner les gros détenteurs de

---

[858] Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 283-284. Sur cet embargo, voir également Atkin, art. cit., 1970, p. 330-331. Après la chute du gouvernement Labour, l'embargo a également comme objectif de contribuer à la stabilisation définitive de la livre sterling à sa parité or d'avant-guerre.

[859] Si le président du conseil d'administration de la SBS évoque pour justifier ce refus des «*raisons d'opportunité politique*», d'autres banquiers helvétiques mettent à cette occasion plus explicitement en cause «*la participation des socialistes à la majorité parlementaire*» et le «*défaut de confiance dans l'avenir financier de la France*». ADF, Série Z Europe, Suisse, nº 127, Télégramme de Jean Hennessy, ambassadeur de France à Berne, 3 mars 1925. Sur ces négociations d'emprunt et les réticences suisses, voir également les télégrammes de J. Hennessy, 24 février, 28 février, 1er mars et 2 mars 1925, et le télégramme d'É. Herriot, président du Conseil, à J. Hennessy, 26 février 1925. Notons que J.-M. Musy refuse également l'idée d'un emprunt en invoquant l'absence de disponibilités sur le marché suisse. PV du Conseil fédéral, «Frankreich. Anleihe der Schweiz», 28 février 1925, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 9, Berne: Benteli, 1980, p. 19. Avec P. Guillen, on peut considérer que l'argumentaire de J.-M. Musy est uniquement un prétexte, ce d'autant plus que L. Dubois conteste lui-même cette idée selon le télégramme précité du 3 mars 1925. Sur la demande d'emprunt français et le refus suisse, voir Guillen, art. cit., 1982, p. 166-168. Finalement, aucun emprunt public français n'est placé à l'étranger en 1925. Léonard Rist, Philippe Schwob, «Balance des paiements», *Revue d'économie politique*, 53, 1939, p. 548-549.

[860] Pour la position de L. Dubois au début de l'année 1925, voir AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD: «Völkerbund. Konferenz betr. internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht», 23 janvier 1925, p. 11. Sur les réticences d'O. Niemeyer à l'égard des travaux contre l'évasion fiscale, voir PRO, IR 40/3419, Note manuscrite d'O. Niemeyer, controller of Finance au Treasury, à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 7 novembre 1923; Note du 7 août 1925 en marge d'une Lettre de F. A. Barett, de l'Inland Revenue, à Walter Guinness, financial secretary, 6 août 1925.

[861] ABNS, PV du Directoire de la BNS, nº 178, 19 février 1925, p. 29. A. Sarasin se réfère, d'une part, aux débats sur l'évasion fiscale à la SDN et, d'autre part, à des critiques de L. Loucheur à l'encontre du placement par les banques suisses de capitaux français en fuite sur le marché allemand.

capitaux –, les blocs exportés de ce mur ont progressivement formé, à l'extérieur de la France, vis-à-vis des projets du Cartel, un second barrage, d'autant plus solide qu'il est devenu la chasse gardée des places financières étrangères.

La réussite de la défense du secret bancaire à la SDN : un bilan

À considérer avec un peu de hauteur le résultat des négociations à la SDN durant les années 1922-1925, une conclusion se dégage de l'expérience française : de par ce mélange indémêlable d'incapacité et de manque de volonté du gouvernement français à remettre en cause les contraintes structurelles des marchés financiers, les discussions multilatérales à la SDN ont paradoxalement participé au maintien d'un certain immobilisme dans l'Hexagone au sujet de la répression des fraudes aux valeurs mobilières. Solution idéale aux problèmes de la fuite des capitaux, le projet d'un arrangement plurilatéral représente aussi, par sa difficulté, le meilleur prétexte à l'inaction. Au cours d'une tentative de faire voter la nominalisation forcée des titres à la Chambre en février 1924, V. Auriol a formulé une semblable analyse en relevant à ce sujet les propos contradictoires de C. de Lasteyrie : « [T]*outes les fois que nous demandons au Gouvernement de faire les plus grands efforts pour établir le contrôle international des titres au porteur, il nous répond : Le contrôle international se heurte à l'égoïsme des nations ; en attendant, il faut travailler dans le domaine des réalités./ Aujourd'hui que nous proposons un système pratique, la conclusion de M. le ministre des Finances est la suivante : Attendez ! Les nations sont en train de s'entendre pour établir un contrôle et, en attendant, n'effrayons pas les porteurs de nos titres.* »[862] Mais, plus généralement, la tactique dénoncée par le député socialiste n'est-elle pas en fin de compte fort similaire à celle dont a usé au Parlement J.-M. Musy afin de sauvegarder le secret bancaire suisse face aux pressions intérieures trois années plus tôt ? De façon plus ou moins instrumentalisée ou plus ou moins subie, l'appel, légitime, au multilatéralisme fiscal aura fourni indéniablement une puissante incitation aux ministres des Finances conservateurs – de Lasteyrie à Musy, en passant par Theunis – pour esquiver le renforcement des contrôles fiscaux sur les capitaux au début des années 1920.

Si, sous le Cartel des gauches, la recherche de résultats concrets dans les débats internationaux sur l'évasion fiscale est quelque peu accélérée – mais essentiellement en raison de l'héritage du bordereau légué par le précédent gouvernement –, il est frappant de voir combien les mesures coercitives à l'égard des pratiques *offshore* des banques étrangères sont néanmoins systématiquement écartées. Selon les

[862] Chambre des députés, 22 février 1924, in *Journal officiel. Débats parlementaires*, 23 février 1924, p. 977. La critique de V. Auriol est légitime puisque, un mois auparavant, à la Commission des finances, C. de Lasteyrie décrit l'impasse dans laquelle se sont engagées les discussions à la SDN, tandis que, face à l'Assemblée, il soutient une interprétation inverse des résultats du comité d'experts. CARAN, C 14685, Audition de R. Poincaré, président du Conseil, et de C. de Lasteyrie, ministre des Finances, sur le projet de loi tendant à assurer l'équilibre budgétaire, 18 janvier 1924, p. 151-152.

informations de la diplomatie suisse, en été 1924, É. Clémentel aurait certes évoqué devant G. Theunis la possibilité d'adopter des représailles douanières à l'égard des paradis fiscaux[863]. Mais ce projet ne semble pas avoir connu une quelconque tentative de réalisation concrète. Dans le même sens, la répression des activités illégales des agents bancaires suisses sur le territoire français – le second moyen de pression, avec la signature d'accords fiscaux, qui est usuellement discuté en France depuis l'avant-guerre – ne paraît pas non plus avoir été engagée avec beaucoup de véhémence. L'historien Jean-Noël Jeanneney relate à ce sujet un «*exemple remarquable d'impuissance*» du gouvernement Herriot[864]: dans une enquête policière qui s'étend discrètement sur le sol suisse – à la mi-février 1925, soit en plein milieu de la crise du bordereau –, la SBS est prise en flagrant délit d'encaissements illicites de coupons sur le marché parisien. Alors que le président du conseil d'administration de cette banque, L. Dubois, est sur le point d'être contacté pour l'octroi d'un emprunt international à la France, l'affaire est classée sans suite par le ministère des Finances[865]. Un autre indice démontre encore la frilosité des démarches françaises contre le paradis fiscal helvétique. Pour limiter le contournement du système du bordereau par les résidents français *via* les banques suisses, une hausse prohibitive des taxes consulaires sur la légalisation des affidavits est envisagée à la fin de l'année 1924. À la suite de la menace proférée par l'ASB que les établissements se défassent de leur portefeuille de titres français, la gratuité est finalement assurée par É. Clémentel[866]. À tenter de gagner la confiance des milieux financiers, le Cartel, à la suite du Bloc national, n'en reste donc qu'à des attaques discursives à la SDN. En définitive, le seul accord international contre l'évasion fiscale sur lequel débouche la politique du Cartel consiste en une convention bilatérale avec Monaco. Conclu peu après la chute du cabinet Herriot, le 26 juin 1925, sous la supervision de J. Caillaux, revenu aux Finances, l'arrangement a une très large portée: il oblige la Principauté autant à adopter les lois françaises en matière de surveillance fiscale de comptes bancaires et de coffres-forts qu'à transmettre automatiquement les informations à sa disposition sur les domiciliés français qui ont intensivement usé après la guerre de l'immunité fiscale qu'offre le petit territoire pour y placer leurs avoirs[867].

---

[863] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre confidentielle de F. Barbey, ministre de Suisse à Bruxelles, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 janvier 1925.

[864] Jeanneney, *op. cit.*, 1977, p. 75.

[865] *Ibid.*, p. 76-77. Le lien avec l'emprunt international est effectué par moi-même et non par J.-N. Jeanneney.

[866] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de l'ASB, signée par M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, au Bureau du Contentieux, 11 novembre 1924; Télégramme d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, au DPF, 5 décembre 1924.

[867] Pour le texte de la convention, voir Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 323-327. Pour son fonctionnement, CAEF, B 43157, Instruction relative à la convention intervenue entre la France et la Principauté de Monaco en vue d'assurer la poursuite et la répression des fraudes fiscales, signée M. Deligne, directeur général de l'Administration de l'Enregistrement, 21 août 1926. Pour les négociations, voir Rapport [sur les négociations avec Monaco] au ministre des Finances, J. Caillaux, 12 mai 1925. Pour les fraudes fiscales des contribuables français commises *via* les banques monégasques, Rapport du directeur de l'Enregistrement de Nice, transmis à M. Deligne, 3 mars 1923.

Au-delà du cas français, après les parutions successives des conclusions de la commission McKenna et du rapport des hauts fonctionnaires de la SDN, les tentatives d'instauration d'un système de contrôle multilatéral contre la fraude fiscale sont de fait enterrées pour plus de dix ans. Pour résumer à l'extrême, l'échec de la signature d'un accord fiscal à Genève durant la première moitié des années 1920 résulte principalement de deux tendances convergentes. Premièrement, on trouve la remarquable impuissance du camp des partisans de l'intensification de la surveillance fiscale. Pour cause, celui-ci se résume à une alliance entre les fiscs français, belge et, dans une moindre mesure, néerlandais, qui ne bénéficient tous trois que d'un appui très limité de la part de leurs gouvernements respectifs. Affaibli comme on l'a vu par la crise financière et peu enclin de fait à croiser le fer autant avec les groupes possédants indigènes qui exportent leur fortune qu'avec les centres bancaires étrangers qui les accueillent, l'exécutif français est donc flanqué d'alliés issus de pays au sein desquels les milieux économiques pressent à la conservation ou à l'adoption de politiques d'attraction fiscale. Deuxièmement, en face de la mollesse dont font preuve les partisans d'un accord multilatéral, se forme inversement un front d'opposition qui se révèle très solide puisqu'il est composé du représentant de la plus grande puissance financière européenne, au sein de laquelle le Trésor est devenu le parangon du retour à la normale économique d'avant-guerre, et d'un délégué suisse qui, en dépit des craintes de l'ASB, se fait bel et bien le porte-voix d'un centre bancaire dont la force de frappe internationale est décuplée par l'accueil des avoirs en fuite. Dès lors, sans être l'unique facteur de cet avortement précoce de la multilatéralisation de la lutte contre l'évasion fiscale, l'intransigeance du chef de l'AFC à l'égard de l'assistance internationale aura tout du moins grandement facilité sa mise en échec à l'intérieur d'un comité qui s'exprime à l'unanimité.

Après avoir servi de paravent à l'exode des avoirs allemands au début de la décennie, la politique de soustraction fiscale suisse protège ainsi au milieu des années 1920 l'évasion des capitaux alliés. Que cette alliance entre les fortunés européens et le paradis fiscal suisse ait été un autre facteur déterminant – le troisième – dans la réussite de la défense du secret bancaire, en surpassant les pertes fiscales engendrées et les éventuelles animosités causées par la montée en puissance des banques helvétiques, ce n'est pas une autre conclusion que F. Barbey retire de son enquête auprès des milieux d'affaires belges. Selon les informations du diplomate helvétique, ceux-ci «*comprennent très bien l'attitude de la Suisse à Genève, tout en ne cachant pas – non peut-être sans une certaine amertume – que les dépôts considérables de valeurs étrangères qui prennent le chemin des banques suisses, constituent le motif essentiel d'opposition à tout arrangement international qui porterait atteinte au secret des banques*»[868]. À la sortie de la Première Guerre mondiale, tout se passe comme si l'utilité structurelle du havre fiscal suisse pour les forces conservatrices et

[868] AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre confidentielle de F. Barbey, ministre de Suisse à Bruxelles, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 janvier 1925.

les milieux économiques européens, autant dans la préservation de leurs fortunes que dans le démantèlement de la taxation progressive dans leurs propres pays, dépasse les considérations de concurrence interbancaire.

Le quatrième facteur qui explique l'échec des initiatives contre le secret bancaire à la SDN concerne l'institution genevoise elle-même. À l'appui du constat de l'indolence des démarches françaises à Genève, on pourrait relever encore qu'à l'encontre des conseils de L. Blum – qui réclament en 1922 de «*faire du bruit*» au sujet des débats internationaux sur l'évasion fiscale[869]– les discussions restent confinées à la SDN au sein d'un comité de fonctionnaires et ne provoquent, par exemple, jamais de débats dans les séances, médiatiques, de l'Assemblée[870]. Mais, s'il est clair que des pressions plus énergiques auraient pu, dans l'absolu, être entreprises par le gouvernement français, une autre tactique aurait-elle véritablement pu être suivie dans le cadre étriqué de l'OEF ? Car, en fin de compte, le huis clos n'est-il pas la condition de survie de démarches fiscales à Genève en totale rupture avec les plans de stabilisation monétaire au moyen de crédits internationaux qui sont prescrits au même moment par le Comité financier de la SDN ? Au milieu des années 1920, l'OEF fait en effet non seulement la part belle aux partisans de la libération des mouvements de capitaux, mais est même devenu un terrain de jeu propice aux défenseurs du havre fiscal suisse. Traçant le bilan des cinq premières années de participation de la Suisse à la SDN, W. Rappard parle à ce titre de la «*place disproportionnée à son importance politique*» que la Suisse a tenue à l'OEF[871]. À cet égard, la Confédération profite probablement autant de la présence de l'organisation sur le territoire helvétique et de la réputation que la finance suisse a gagnée après la guerre que de la neutralité helvétique pour acquérir des positions stratégiques dans l'organisme. Favorisée par G. Ador, qui est symptomatiquement président aussi bien de l'OEF que du Comité international de la Croix-Rouge, l'accession de L. Dubois au très coté Comité financier de la SDN en juin 1924 est une expression de ce nouveau capital symbolique dont bénéficient les dirigeants suisses au sein des relations diplomatiques[872].

---

869 CARAN, C 14674, PV de la Commission des finances de la Chambre des députés, 28 novembre 1922, p. 40.

870 Seules des résolutions prenant acte de l'avancement des débats sur la fiscalité sont passées devant l'Assemblée sans susciter de débats. ASDN, Journal officiel de la SDN, Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa 4e session, 24 septembre 1923, p. 13 ; Résolutions et vœux adoptés par l'Assemblée au cours de sa 5e session, 25 septembre 1924, p. 16. Pour l'absence de débats, voir Journal officiel de la SDN, suppléments no 13 et 23, PV des séances plénières de l'Assemblée, du 3 au 29 septembre 1923 et du 1er septembre au 5 octobre 1924. Aucune discussion n'est déclenchée sur ce sujet au sein des instances exécutives de la SDN. ASDN, Journal officiel de la SDN, PV de la 2e séance de la 25e session du Conseil, 2 juillet 1923, p. 856 ; PV de la 6e séance de la 29e session du Conseil, 17 juin 1924, p. 925 ; PV des Directors' Meeting, no 87, 105, 110, 123, 125, 128, 6 juin 1923, 14 février 1924, 9 avril 1924, 15 octobre 1924, 5 novembre 1924, 14 janvier 1925.

871 Rappard, *op. cit.*, 1925, p. 66.

872 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, Lettre de G. Ador, président de l'OEF, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 23 mai 1924 ; ASDN, F/15e session/PV5, PV du Comité financier de la SDN, 12 juin 1924.

Une année plus tard, au moment de l'examen des conclusions des experts fiscaux par la SDN, ce sont donc deux concepteurs de la politique de défense de l'attractivité fiscale suisse – G. Ador et L. Dubois – qui dirigent respectivement l'OEF et le Comité financier[873]. R. Poincaré a parfaitement conscience de ce fait : après que C. de Lasteyrie a évoqué au début de l'année précédente la « *fin de non-recevoir polie* » à laquelle se sont heurtés les délégués français sur l'évasion des capitaux, le président du Conseil ajoute devant la Commission des finances de la Chambre des députés : « [L]*a Société des Nations siège malheureusement à Genève.* »[874] Facteur en lui-même de la réussite de la défense du secret bancaire, l'influence exceptionnelle dont jouissent les plus fervents opposants à la lutte contre l'évasion fiscale au sein des sphères dirigeantes de l'organisation genevoise n'ira qu'en s'accroissant dans le contexte de stabilité financière de la seconde moitié des années 1920.

[873] ASDN, F/18e session/PV6, PV du Comité financier de la SDN, 6 juin 1925 ; F/18e session/PV7, PV du Comité financier de la SDN, 7 juin 1925. Ces discussions sont analysées dans le chapitre suivant.
[874] CARAN, C 14685, Audition à la Commission des finances de la Chambre des députés de R. Poincaré, président du Conseil, et de C. de Lasteyrie, ministre des Finances français, 18 janvier 1924, p. 152.

Chapitre 3
La bilatéralisation des négociations fiscales (1925-1928)

3.1 Les mutations du Comité fiscal durant la prospérité des années folles (1925-1927)

3.1.1 L'édulcoration des débats sur l'évasion fiscale à la SDN

L'année suivant la parution de son premier rapport, le Comité fiscal de la SDN poursuit ses travaux, sur la base des principes admis en février 1925, au travers de l'élaboration de modèles de conventions destinés à accélérer la tenue de négociations interétatiques sur la double imposition et l'évasion fiscale. Pour ce faire, la composition de la commission s'élargit avec la participation de membres d'administrations financières sud-américaines (Argentine et Venezuela), asiatiques (Japon et Indes néerlandaises), polonaise et surtout allemande (**Tableau 5, ci-dessus**)[875]. Après l'entrée du Reich dans la SDN en 1926, dans le cadre de la politique dite de réconciliation franco-allemande qui est conduite par le ministre des Affaires étrangères Gustav Stresemann à la suite de l'adoption du plan Dawes, la délégation occupe rapidement une place importante au sein de l'OEF, comme le démontre l'inclusion immédiate du grand banquier Carl Melchior, de la banque Warburg, au Comité financier de la SDN[876]. Or, en dépit de l'immixtion dans les débats de représentants issus de pays peu capitalisés ou qui ont, à l'instar de l'Allemagne, signé depuis la guerre des conventions bilatérales sur l'assistance internationale contre l'évasion fiscale, cette seconde partie des discussions marque

[875] ASDN, EFS/DT/6e session/PV1, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 mai 1926.
[876] Fior, *op. cit.*, 2008, p. 140.

une disparition totale aussi bien des attaques à l'encontre des havres fiscaux que des tentatives de diffusion de pratiques de contrôle sur les capitaux[877]. À partir de 1926, le jeu multilatéral reste confiné dans un respect strict des législations fiscales nationales, ce qui revient implicitement pour les hauts fonctionnaires à cautionner le secret bancaire et les procédés d'attraction de capitaux frauduleux des places *offshore* européennes.

L'essor de la plaque tournante suisse

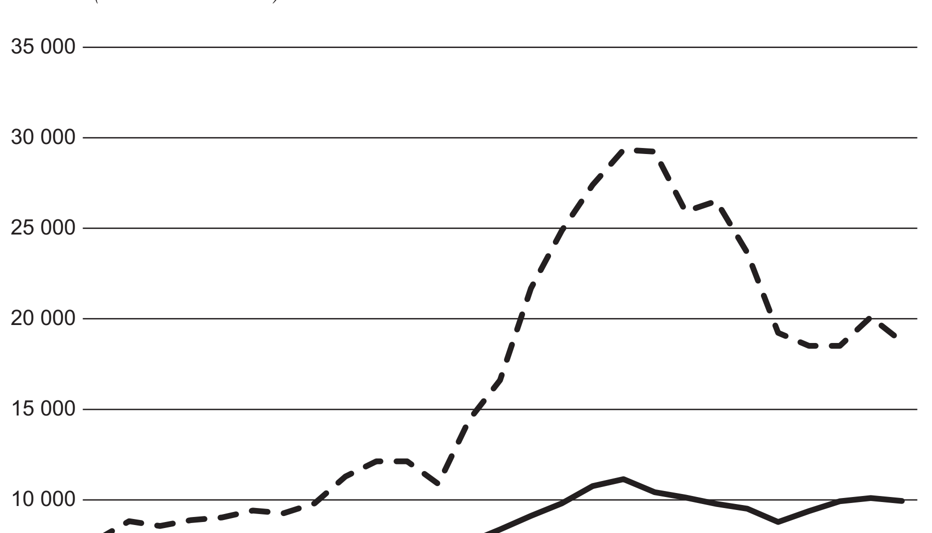
L'atténuation des critiques à l'égard des banques helvétiques ne résulte cependant pas d'une fermeture, ne serait-ce que partielle, de son offre d'évasion fiscale internationale. Bien au contraire, les années 1924-1931 représentent un âge d'or pour la gestion de fortune helvétique. À la fin des années 1920, en raison de l'importance des capitaux étrangers, la Suisse est devenue le pays qui possède de loin le montant le plus élevé de dépôts bancaires par habitant[878]. Mais la croissance de ces activités se manifeste bien plus encore dans l'augmentation spectaculaire des titres sous gestion hors bilan. Selon les chiffres tirés des archives internes des banques, leur valeur triple à la SBS durant cette période, passant de 1,293 milliard à 3,922 milliards CHF, tandis qu'au CS ces dépôts culminent en 1930 à plus de 5 milliards CHF. Les avoirs sous gestion dans l'ensemble des banques helvétiques évolueraient, selon les estimations les plus pointues, entre 1924 et 1931, de 10,877 à 29,237 milliards CHF, ce dernier chiffre étant près de trois fois supérieur au PIB de la Suisse (**Graphique 4**). Grâce à ses activités de gestion de fortune, la place financière helvétique est devenue un centre bancaire de première importance en Europe à la veille de la Grande Dépression. Si la somme des bilans des grandes banques suisses rattrape celle de leurs homologues françaises – le chiffre suisse représente 73 % de celui français en 1929 contre 26 % à la veille de la guerre –, il faut tenir compte du fait que la fortune administrée par les premières se monte en réalité à une somme deux fois et demie plus élevée que leurs bilans[879]. En 1931, les avoirs sous gestion suisse correspondraient ainsi au double de l'ensemble des dépôts bancaires français, tandis que le volume des titres hors bilan du CS équivaudrait environ à lui seul à la valeur cumulée des dépôts des deux plus

877 ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926 ; EFS/DT/6e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 mai 1926 ; EFS/DT/6e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 mai 1926 ; EFS/DT/7e session/PV8, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 10 janvier 1927 ; EFS/DT/7e session/PV9, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 11 janvier 1927 ; EFS/DT/8e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 avril 1927 ; EFS/DT/8e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 9 avril 1927.

878 League of Nations, *Memorandum on Commercial Banks. 1913-1929*, Geneva : League of Nations, 1931, p. 8-9. Les dépôts dans les banques commerciales et les autres institutions financières s'élèvent selon la SDN en 1929 à 714 $ par habitant en Suisse contre 438 $ aux États-Unis et 292 $ au Royaume-Uni.

879 Pour le chiffre sur les bilans, voir Sébastien Guex, « Place financière », in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www. dhs.ch].

Graphique 4 : Comptes bancaires et dépôts de titres dans les banques suisses entre 1913 et 1939 (en millions CHF)



Note : Les chiffres sur les dépôts de titres sont ici des estimations sur la fortune administrée hors bilan dans l'ensemble des banques suisses. Quant aux comptes bancaires, il s'agit du cumul des engagements en banque à vue et à terme, des comptes de chèques, comptes créanciers à vue et créances à terme, ainsi que des dépôts d'épargne et livrets de dépôt de toutes les banques suisses, tels qu'ils figurent aux bilans dans leurs passifs.

Source :
– Pour les dépôts de titres, les chiffres sont extraits du graphique présenté dans Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012, p. 477.
– Pour les comptes bancaires, voir Banque nationale suisse, *op. cit.*, 1944, p. 158-159.

grands établissements de crédit de l'Hexagone, le Crédit Lyonnais et la Société Générale[880]. Certes, en comparaison des bilans des Big Five anglaises, les banques commerciales helvétiques n'accèdent pas encore au rang de concurrentes très

[880] Le total des dépôts bancaires en France s'élève alors à 72,2 milliards FF, soit environ 14 milliards CHF, tandis que les dépôts du Crédit Lyonnais et de la Société Générale valent respectivement 14 262 et 12 949 millions FF, leur cumul correspondant environ à 5,5 milliards CHF. Bonin, *op. cit.*, vol. 1, 2000, p. 522-524.

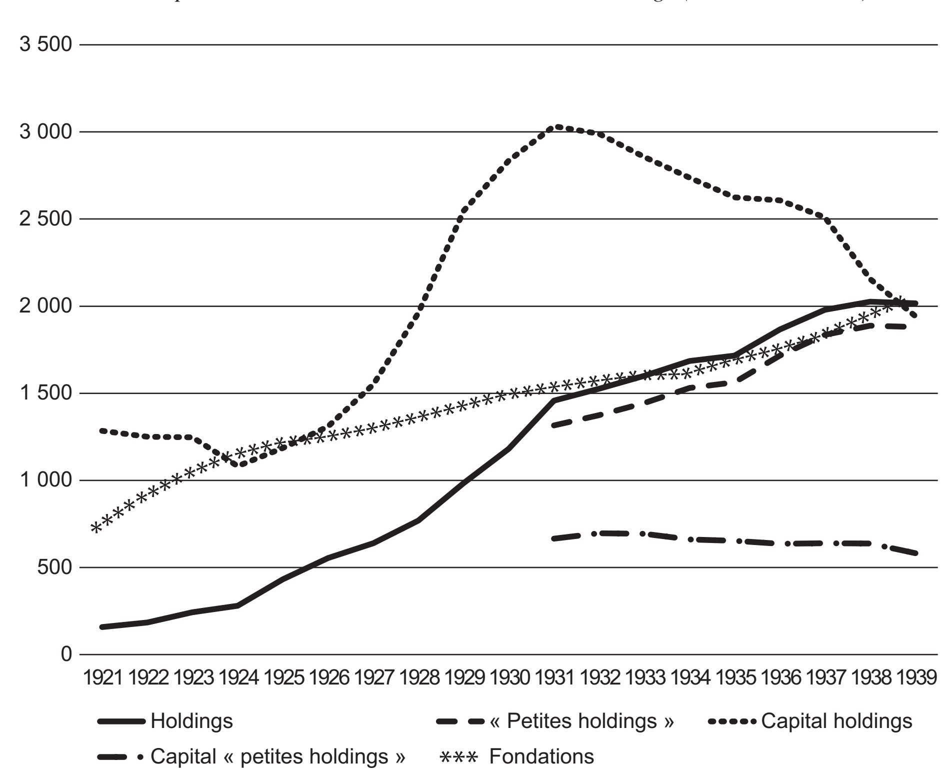
sérieuses[881]. En 1930, toutefois, le cumul des différents comptes inscrits aux bilans des banques suisses et des dépôts de titres gérés hors bilan représente une somme presque équivalente au total des comptes et des dépôts des grandes banques londoniennes, les *clearing banks*[882].

Bien que ces activités de gestion de titres soient marquées du sceau de la confidentialité, le fonctionnement des banques suisses en plaque tournante des valeurs mobilières européennes est connu à l'extérieur du territoire confédéral. En 1927, au Comité financier de la SDN, L. Dubois fait état de la réputation que la Suisse a acquise en tant que «*réceptacle de toutes sortes de titres étrangers qui y ont élu domicile pour échapper au fisc de leur pays*»[883]. En Grande-Bretagne, le spécialiste des affaires bancaires suisses de l'Overseas Department de la Bank of England, F. Conolly, obtient pour sa part de ses contacts avec la SBS des informations de première main au sujet des pratiques d'évasion fiscale de la place financière helvétique. Au cours d'un dîner, en 1930, un expert de l'établissement lui avoue que près de trois quarts des fonds placés dans les grandes banques suisses sont composés de capitaux étrangers, fuyant principalement les impôts dans leur pays[884]. Si cette estimation est contestée ensuite par un autre membre de la SBS, ce dernier confirme en revanche à F. Conolly que «[l]*a plupart des banques suisses sont organisées entièrement sur la base de l'évasion fiscale (étrangère)*»[885]. Les pratiques suisses d'attraction des capitaux prennent en outre des formes d'autant plus visibles depuis l'étranger qu'à l'explosion des dépôts de titres s'ajoute une croissance tout aussi impressionnante des structures juridiques de domiciliation en Suisse. En dépit des appels de plusieurs administrations des finances contre l'«*esprit détestable de concurrence fiscale*»[886], assimilé à une «*gangrène*» par le conseiller d'État bernois Friedrich Volmar[887], la plupart des cantons s'engagent dans une course effrénée pour attirer fiscalement le siège de ces sociétés.

---

881 Sur la perception des banques suisses depuis la City, Youssef Cassis, «La place financière suisse et la City de Londres, 1890-1990», in Bairoch, Körner (éd.), *op. cit.*, 1990, p. 339-352, en particulier p. 348.
882 En 1930, l'addition des comptes et dépôts au passif des banques suisses et de leurs hors-bilans donne une somme de plus de 40 milliards CHF. Le total des comptes courants et des dépôts des *clearing banks* atteint à la fin de cette année 1,876 milliard £, soit environ 45 milliards CHF (Forrest Capie, Michel Collins, *British Economy: A Statistical Abstract*, Manchester: Manchester University Press, 1983, p. 98). À ma connaissance, on ne dispose cependant pas des chiffres des dépôts de titres hors bilan en Grande-Bretagne.
883 ASDN, F/27e session/PV11, PV du Comité financier de la SDN, 14 juin 1927, p. 3.
884 ABOE, OV63/1, Mémorandum de F. Conolly, «Foreign Money in Switzerland», 5 août 1930.
885 ABOE, OV63/1, Mémorandum de F. Conolly, «Switzerland», 29 septembre 1930.
886 Les mots sont du chef de l'Administration vaudoise des contributions publiques, A. Mange. SWA, Bv R4, PV de la 10e Conférence des fonctionnaires fiscaux cantonaux, 16-17 septembre 1927, p. 11. Notons que le canton de Vaud adoptera le 14 février 1928 les privilèges fiscaux sur les holdings. Rosset, *op. cit.*, 1931, p. 81-83.
887 AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 1, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, à Stans et Engelberg, 14 et 15 mai 1926.

Graphique 5 : Nombre de fondations et de holdings en Suisse, entre 1921 et 1939, et évolution du capital nominal cumulé de l'ensemble des holdings (en millions CHF)



Note : Pour les holdings, il s'agit des chiffres pour le 31 décembre de chaque année. Les « petites holdings » correspondent aux « autres sociétés de genre holdings » de l'Annuaire statistique de la Suisse.

Source : Bureau fédéral de statistique, *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne puis Bâle, 1921-1947.

En 1931, 20 des 25 cantons ont adopté dans leur législation des privilèges fiscaux pour les holdings, plus ou moins étendus, qui prennent souvent la forme d'une imposition très basse sur le capital des sociétés et une détaxation intégrale des bénéfices[888]. Entre le début de 1924 et la fin de 1931, le nombre de holdings augmente en conséquence en Suisse de 243 à 1458, leur capital nominal total évoluant de 1,247 milliard CHF à 3,033 milliards CHF (**Graphique 5**). Le marché des domiciliations de sociétés de participations est cependant dominé par une poignée de cantons. À la fin de l'année 1931, près de 90 % des holdings se concentrent dans six d'entre eux : d'une part, les trois centres bancaires de Suisse, respectivement

[888] Rosset, *op. cit.*, 1931, p. 51-103.

Zurich (306 holdings), Genève (301) et Bâle-ville (183) ; d'autre part, trois cantons ruraux suisses-allemands, qui offrent les conditions fiscales les plus attractives pour les holdings, à savoir Glaris (255), les Grisons (134) et Schaffhouse (97). Ces cantons se positionnent en *leaders* de l'attractivité fiscale pour les sociétés en Europe. Selon un rapport de l'administration française, une holding avec un capital de 1 000 000 CHF et un bénéfice net annuel de 100 000 CHF supporte en 1925 un impôt de 5 937 CHF à Zurich contre 10 000 CHF aux Pays-Bas, 15 000 CHF en Suède, 18 000 CHF à New York, 20 500 CHF en Belgique, 22 950 CHF en Grande-Bretagne et 36 389 CHF en France[889]. Seuls les tout petits États européens soutiennent en fait la comparaison avec la Confédération. Le Liechtenstein met en place à partir de 1923 un système de privilège fiscal pour les sociétés de domicile sur le modèle suisse, avant d'instituer même une taxe à taux dégressif une année plus tard[890]. Entre 1921 et 1945, 2 504 sociétés de domicile sont créées dans ce petit pays. Il n'en reste pas moins que le Liechtenstein représente une extension du paradis fiscal helvétique : beaucoup de sociétés liechtensteinoises – au moins un millier – sont administrées par des gestionnaires suisses[891]. Plus dangereuse en revanche pour l'attractivité internationale de la Confédération est la transformation en juillet 1929 du Luxembourg en havre fiscal, par l'adoption à dessein de dispositions plus avantageuses que les législations glaronnaise et liechtensteinoise sur les holdings. Leur nombre atteint dans le Grand-Duché 360 en 1933, puis 1 110 en 1938[892].

Marque de l'intensité des activités *offshore* durant la seconde moitié des années 1920, l'augmentation du nombre de holdings s'inscrit de deux manières dans la continuité de l'offre d'évasion fiscale telle qu'elle a été développée après la guerre en Suisse. D'un côté, tout comme l'attractivité conférée par le secret bancaire pour les comptes helvétiques, l'intérêt fondamental de l'institution de privilèges des holdings au niveau international réside plutôt dans le drainage de capitaux étrangers vers la Suisse que dans l'obtention de rentrées fiscales supplémentaires. Même si de gros investissements sont parfois impliqués, comme dans le cas célèbre de la constitution

[889] CAEF, B 43331, Note du directeur du Mouvement général des fonds pour la Direction du contrôle des administrations financières, 7 août 1930. La statistique est elle-même basée sur une étude du *Bulletin financier suisse*.

[890] Sur l'évolution de la législation liechtensteinoise, voir Rosset, *op. cit.*, 1931, p. 127-141.

[891] Sur la domiciliation de sociétés au Liechtenstein dans l'entre-deux-guerres, voir Hanspeter Lussy, Rodrigo López, *Finanzbeziehungen Liechtensteins zur Zeit des Nationalsozialismus*, vol. 1, Vaduz : Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Zürich : Chronos, 2005, p. 96-97.

[892] *Loi sur les holdings companies. Travaux préparatoires et Discussions parlementaires, séances des 16 et 17 juillet 1929*, Luxembourg : Victor Buck, 1929 ; Bernard Delvaux, *Les sociétés « holding » au Grand-Duché de Luxembourg. Étude théorique et pratique de la loi du 31 juillet 1929*, Paris & Luxembourg : Recueil Sirey & Victor Buck, 1938, en particulier, p. 7-8 pour les chiffres, ainsi que p. 63 pour l'alignement sur les législations de Glaris et du Liechtenstein avec une copie d'un rapport de Pierre Braun, directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines du Luxembourg, 30 mai 1929. Sur la concurrence fiscale entre le Luxembourg, le Liechtenstein et les cantons suisses, voir également AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre du Bureau du Contentieux à Eduard Feer, conseiller de la Légation suisse à Berlin, 10 août 1929.

d'une holding par la société allemande IG Farben à Bâle en 1928, avec un capital de 290 millions CHF en 1929[893], ou dans celui moins connu de la société d'exploitation pétrolière Fanto à Genève[894], plus des neuf dixièmes des sociétés de participation sont, en fait, en 1931, de très petites structures au capital nominal en moyenne d'environ 500 000 CHF. Les revenus fiscaux engendrés par la création de ces holdings ne représentent dès lors qu'une contribution minime aux budgets cantonaux. À Glaris, où les réserves sont intégralement détaxées et où le taux d'imposition du capital-action ne s'élève qu'à 0,4 pour mille, une petite société de participations ne paie, par exemple en moyenne, que 200 CHF d'impôts annuels en 1931. En prenant comme base de calcul un impôt élevé de 2 pour mille sur le capital nominal, les petites holdings ne rapporteraient alors que 0,48 % des revenus fiscaux cantonaux[895]. D'un autre côté, pour une bonne part, la création de ces petites structures est intimement corrélée non pas à l'optimisation fiscale des sociétés industrielles mais aux activités de gestion de fortune transfrontalière. À partir de la seconde moitié des années 1920, les statistiques fédérales semblent indiquer que l'usage des holdings par les gestionnaires suisses vient en fait simplement se substituer à la création au moyen de capitaux étrangers de nombreuses fondations après la guerre. Ces structures sont passées en Suisse de 64 à 1 164 entre 1914 et 1924, avant que leur croissance ne s'affaiblisse pendant le boom des holdings jusqu'en 1931, date à laquelle les fondations sont au nombre de 1 551 (**Graphique 5**).

Le capital nominal cumulé des petites holdings – qui s'élève à 666,2 millions CHF à la fin de l'année 1931 – ne reflète toutefois pas l'ordre de grandeur des fortunes qui transitent en Suisse *via* ces sociétés : comme le démontrent les pratiques des riches français et britanniques, ce chiffre représente plutôt ce que les détenteurs de capitaux sont disposés à concéder aux fiscs cantonaux afin d'obtenir l'asile pour leur portefeuille de titres. Sous le Cartel des gauches et après la promulgation en 1924 d'une législation cantonale favorable, on assiste à « *un véritable pullulement à Genève de nouvelles sociétés "Holding"* »[896]. Rien qu'entre l'automne 1925 et le printemps 1926, les diplomates de l'Hexagone identifient la constitution de 36 petites sociétés financières dans la ville de Calvin par des résidents français à des fins

[893] König, *op. cit.*, 2001, p. 31-68.

[894] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 5, Lettre de Guillaume Pictet, conseiller d'État genevois en charge des finances, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 24 septembre 1925. Présidée par le directeur de l'Union de banques suisses, Paul Jaberg, la holding détient, selon G. Pictet, « *la majorité ou la totalité des actions d'un grand nombre de sociétés d'exploitations pétrolières, de raffineries ou d'entreprises de transport qui toutes ont affaire avec l'industrie pétrolière. Ces entreprises sont disséminées dans plusieurs pays, dont l'Autriche actuelle, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, l'Allemagne, l'Italie et la France* ». Cette société au capital de 38 640 000 CHF paie un impôt de 16 744 CHF à Genève.

[895] Selon ce calcul, les recettes fiscales générées par les 1 315 petites holdings, au capital cumulé de 666 200 000 CHF, seraient de 1 324 000 CHF en 1931. Or, les recettes fiscales cantonales totales s'élèvent pour cette année à 278 523 000 CHF. *Historical Statistics of Switzerland*, Tableau U.15 [www.fsw.uzh.ch/histstat].

[896] CAEF, B 43380, Lettre du consul général de France à Genève à Aristide Briand, président du Conseil, 5 janvier 1926 [cette lettre est faussement datée de 1925].

d'évasion fiscale. Aux côtés d'employés de banques, d'avocats et de notaires, le gotha genevois apporte une légitimité à cette offre de contournement de l'impôt en participant à l'administration de certaines holdings, à l'instar du grand banquier privé Gustave Hentsch, du conseiller national Adrien Lachenal, du professeur de lettres Alexis François ou encore de l'ecclésiastique John Pisteur[897]. Or, selon le consul français à Genève, l'intérêt principal du placement des valeurs dans les holdings réside dans la possibilité pour les fortunés de «*déclarer au fisc français non plus les titres originaux de leurs portefeuilles, mais les actions des nouvelles sociétés suisses auxquelles il leur est permis d'attribuer arbitrairement une valeur nominale bien inférieure à leur valeur réelle*»[898]. Au transfert pur et simple du capital en Suisse, un certain nombre de capitalistes français préfèrent ainsi une technique plus sophistiquée de diminution de l'assiette imposable par lequel le capital nominal ne correspond qu'à la somme déclarée.

Quant à la Grande-Bretagne, au début des années 1930, selon une enquête de l'Inland Revenue, l'aliénation de la propriété par la création de trusts, de fondations et de holdings est aussi devenue une des pratiques les plus courues chez les riches britanniques pour amoindrir la surface de leur fortune soumise à l'impôt. Sans tenir compte des formes illicites de fraudes fiscales ou des cas de simples non-déclarations, les cinq cents contribuables les plus riches de Grande-Bretagne parviennent à soustraire légalement au minimum un huitième de leurs revenus imposables à la *sur-tax* en 1931 par ce biais, soit 5,5 millions £, dont plus d'un tiers par des holdings et des trusts étrangers. La Suisse figure en bonne place chez les Britanniques pour la domiciliation de ces sociétés fictives: dans cette enquête que l'Inland Revenue reconnaît comme très incomplète, celui-ci recense 23 cas d'usage de holdings en Suisse, en deuxième position après le Canada avec 55 cas, mais devant les États-Unis, Jersey, le Liechtenstein et le Luxembourg[899]. La constitution de ces sociétés paraît avoir en Grande-Bretagne essentiellement deux objectifs, qui ne nécessitent pas un transfert physique d'avoirs à l'étranger. Premièrement, en faisant transiter par la holding d'un point de vue comptable ses revenus imposables, le contribuable peut se les reverser dans un second temps sous forme de gains en capitaux non taxables à l'impôt progressif sur le revenu. Après le passage en 1922 dans la section 21 du

[897] CAEF, B 43380, Différentes listes sur les sociétés financières créées à Genève, Bâle, Lausanne et Zurich avec des capitaux français sont données en annexe des documents suivants: Lettre du consul général de France à Genève à A. Briand, président du Conseil, 5 janvier 1926; Lettre de J. Hennessy, ambassadeur de France à Berne, à A. Briand, 20 janvier 1926; Lettres d'A. Briand à Paul Doumer, ministre des Finances français, 11 février et 3 mars 1926; Liste des sociétés financières constituées à Genève depuis le 18 février 1926, transmise à Raoul Péret, ministre des Finances, 29 avril 1926. Des holdings sont également recensées à Bâle (12 sociétés), Zurich (4) et Lausanne (2). Le futur président du conseil d'administration de la SBS, Max Staehelin, est très impliqué dans ces sociétés.

[898] CAEF, B 43380, Lettre du consul général de France à Genève à A. Briand, président du Conseil, 5 janvier 1926.

[899] PRO, IR 40/4574, Memorandum confidential prepared for the Board's Committee on Evasion of Income Tax and Sur-Tax, septembre 1933. Voir également, avec des chiffres légèrement différents, IR 40/4576, Mémorandum d'un membre de la Research Division de l'Inland Revenue, 5 juillet 1933.

Finance Act d'une disposition interdisant l'usage à cette fin des *one-man companies* en Grande-Bretagne, les sociétés étrangères servent à de nombreux aristocrates anglais de substituts pour ce type de subterfuges[900]. Deuxièmement, une holding permet également d'éviter l'*income tax* à la source lors de l'encaissement sur le marché anglais de titres étrangers et coloniaux, puisque la société bénéficie de l'exemption fiscale accordée aux non-résidents sur cette sorte de valeurs mobilières. Ici aussi, certes sous une autre forme que dans l'exemple français, le capital nominal des holdings suisses dissimule donc des activités de transit d'avoirs transfrontaliers bien plus étendues. L'administration anglaise tentera d'ailleurs, sans grand succès, au début des années 1930 d'identifier avec le concours des diplomates en poste en Suisse les détenteurs de holdings à Glaris ou au Liechtenstein[901].

Conservatisme fiscal et stabilisation monétaire

Après la fin de la période inflationniste de l'après-guerre, si les activités *offshore* ne sont plus nécessairement corrélées à des achats de devises, elles restent, on le voit, florissantes à des fins d'évitement d'impôts. L'édulcoration des discussions internationales sur l'évasion fiscale est dès lors – outre la conséquence de l'avortement de la tentative de généralisation du bordereau entre 1923 et 1925 – surtout le produit direct du contexte sociopolitique de la deuxième partie des années 1920. À partir de l'été 1926, alors que plus aucun pays en Europe occidentale n'a à sa tête un gouvernement à tendance de centre-gauche, le retour au libéralisme d'avant-guerre est, pour une courte durée, consacré par un désengagement de l'État, un conservatisme politique, une stabilité monétaire internationale et une libéralisation des échanges. Dans ce cadre s'opère une liquidation partielle de la fiscalité progressive qui, sans empêcher le recours aux paradis fiscaux par les détenteurs de capitaux, amoindrit de fait l'incitation des gouvernements à faire pression à leur encontre. Tandis que les dettes de guerre ont été soit consommées par l'inflation, comme en Allemagne, soit stabilisées par un alourdissement rapide de la charge fiscale et des emprunts à long terme, à l'image de la Grande-Bretagne, le processus de normalisation financière passe partout par une modération de la taxation des revenus et de la fortune. Les années folles sont une période de conservatisme fiscal.

Le mouvement d'abaissement des impôts est amorcé aux États-Unis. Avec le retour des Républicains au pouvoir, les taux marginaux supérieurs de l'impôt fédéral

---

900 PRO, IR 40/4576, Notes on Evasion by Millionaires, by the Special Commissioners of the Inland Revenue, janvier 1931. Le célèbre banquier Bruno Schröder constitue par exemple à cette fin une holding au Canada, ce qui lui permet de réduire de la somme substantielle de 50 000 £ son revenu imposable à la *super-tax* et d'un million £ sa fortune passible de droits de succession (c'est-à-dire l'équivalent de 25 millions CHF de l'époque).

901 PRO, IR 40/6160, Lettre de P. Grigg, de l'Inland Revenue, à Robert Vansittart, under-secretary au Foreign Office, 5 décembre 1932 ; Lettre de Robert Erskine, consul de la Grande-Bretagne à Zurich, au Foreign Office, 24 mai 1933. On reviendra dans le chapitre 5 sur les essais de régulation contre l'utilisation des holdings étrangères par les riches britanniques durant les années 1930.

sur le revenu sont amoindris dès le *Revenue Act* de 1921, avant d'être littéralement sabrés en 1926 par la réforme du secrétaire au Trésor Andrew Mellon – par ailleurs un des hommes les plus fortunés des États-Unis qui, sous le gouvernement Roosevelt, sera lui-même impliqué dans un scandale de fraude fiscale[902]. La taxation maximale sur le revenu, qui s'élève à la sortie de la guerre à 77 %, ne se situe plus qu'à 25 % entre 1925 et 1928[903]. De façon certes moins appuyée, en Grande-Bretagne, le taux de l'*income tax* suit la tendance : établi à 30 % à la sortie de la guerre, il n'atteint plus que 20 % au milieu des années 1920 alors que W. Churchill est devenu chancelier de l'Échiquier[904]. En Suisse, même si les barèmes théoriques d'imposition ne sont que très peu indicatifs de la charge fiscale réelle supportée par les contribuables aisés, les taux supérieurs des impôts sur le revenu et la fortune entament un léger mouvement à la baisse dans la plupart des cantons et des communes à partir du milieu de la décennie[905].

Après l'hyperinflation, l'Allemagne emboîte le pas à ces trois places financières. Le nouveau système fiscal, qui est implanté en 1925, fait table rase des prélèvements extraordinaires sur la fortune, tout en limitant fortement la taxation des revenus : les maxima d'imposition, fixés à la sortie de la guerre à 60 %, ne s'élèvent plus qu'à 40 % en 1925[906]. La normalisation fiscale se manifeste également par un assouplissement des pratiques de taxation en vigueur dans le Reich. On se souvient qu'au début de l'année 1923, le système de transmission automatique de renseignements sur les avoirs en banque a été remplacé par un simple droit de contrôle ponctuel de l'administration sur les comptes. Ce pouvoir de surveillance est certes maintenu durant la période de stabilité financière en dépit d'incessantes interventions, tant auprès du Parlement que de l'Administration, de la part du grand patronat qui parle d'une seule voix entre 1924 et 1931 pour tenter de restreindre, comme en Suisse, le devoir de transmission d'information sur des tiers aux seules procédures judiciaires[907].

---

902 Sur cette réforme, voir Smiley, Keehn, art. cit., 1995, p. 285-303 ; Brownlee, *op. cit.*, 2002, p. 67-71. Sur le scandale de fraude fiscale d'A. Mellon, qui a mis à profit à des fins d'optimisation fiscale des informations qu'il a reçues de la part de l'Internal Revenue en tant que secrétaire du Trésor, *Ibid.*, p. 81 ; Thorndike, art. cit., 2009, p. 35. Sur le climat antifiscal au sein des milieux économiques sous l'ère Mellon, Isaac William Martin, « The Social Origins of the Texas Tax Club Movement, 1924-1925 », *Journal of Policy History*, 25/3, 2013, p. 404-421 ; Huret, *op. cit.*, 2014, p. 110-140.

903 Smiley, Keehn, art. cit., 1995, p. 286.

904 Il est vrai en revanche que le taux de la *supertax*/*sur-tax* reste entre 1920 et 1928 à 30 % (voir Annexe 2). Sur la politique fiscale de W. Churchill, Martin Daunton, « Churchill at the Treasury : Remaking Conservative Taxation Policy, 1924-1929 », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 75/4, 1997, p. 1063-1083.

905 Annexe 2.

906 Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 103 et 109.

907 Voir par exemple BArch, R 3101/10036, Lettre de Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes, Deutscher Genossenchaftsverband, Deutscher Sparkassenverband, Generalverband der deutschen Raiffeisen-Genossenschaften, Reichsverband der deutschen landwirtschaftlichen Genossenschaften, Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten, Deutscher Industrie- und Handelstag, Hansa-Bund für Gewerbe, Handel und Industrie, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Reichsverband der Deutschen Industrie et Zentralverband des Deutschen Grosshandels à Hans Luther, ministre des Finances allemand, « Wiederherstellung des Bankgeheimnisses », 6 août 1924. Voir également, « Wiederherstellung

Néanmoins, ainsi que le confirme le Reichsfinanzministerium au Comité allemand de la CCI – un *lobby* également favorable à la réintroduction intégrale du secret bancaire[908] –, la confidentialité est pleinement assurée à l'égard des capitaux étrangers placés dans les banques allemandes : l'administration fiscale n'enfreint pas le secret bancaire dans le cadre des échanges internationaux de renseignements instaurés par les conventions sur la double imposition et l'évasion fiscale signées par le Reich après la guerre[909]. En parallèle, les milieux industriels s'engagent dans une campagne antifiscale qui est relayée par la Reichsbank et qui bénéfice d'une certaine sympathie au sein des coalitions de centre-droit au pouvoir en Allemagne jusqu'en 1928. En continuité ici avec les années d'hyperinflation, l'administration en vient une nouvelle fois à tolérer ouvertement les pratiques d'optimisation fiscale des groupes industriels et la constitution de holdings dans les places *offshore* suisse et néerlandaise[910].

Au sein des deux pays dont les représentants ont remis en cause le plus frontalement le secret bancaire à la SDN, c'est-à-dire en France et en Belgique, la régularisation fiscale n'a cependant pas lieu avant l'été 1926. Pour cause, les cabinets du Cartel se succèdent dans l'Hexagone jusqu'en juillet 1926, pendant qu'en Belgique la crise financière favorise également, à la suite des élections législatives, la formation en juin 1925 d'un cabinet de centre-gauche, fruit d'une coalition entre le Parti ouvrier et l'aile sociale du Parti catholique, sous l'égide du Premier ministre Prosper Poullet et du président de l'Internationale ouvrière socialiste, Émile Vandervelde. Dans les deux pays, les projets de stabilisation monétaire échouent devant la méfiance que manifestent les investisseurs indigènes et les banquiers internationaux à l'égard de ces deux gouvernements : pour parvenir à rétablir l'équilibre budgétaire, prélude *sine qua non* à une consolidation du cours des devises dans l'après-Première Guerre mondiale, les exécutifs français et belge, tout en préconisant des mesures déflationnistes orthodoxes, n'abandonnent pas le principe d'une participation des grosses fortunes aux impôts progressifs. Ceci aggrave, dans les deux cas, le mouvement de fuite des capitaux à l'étranger, et attise la méfiance des financiers à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

Bénéficiant dans un premier temps de l'aval de grands banquiers internationaux, le plan de stabilisation préconisé par le ministre des Finances belge, A.-E. Janssen, le seul membre du Comité financier de la SDN qui a véritablement critiqué le secret bancaire en son sein, s'effondre au début de l'année 1926 après le passage au Parlement belge du paquet fiscal qui le sous-tend en décembre 1925. Lancées

des Bankgeheimnisses und Kapitalbildung », Gutachten von Rechtsanwalt Otto Bernstein, Gegenäusserung von Staatssekretär Dr. Popitz, in Gerhard Colm, Hans Neisser (éd.), *Kapitalbildung und Steuersystem. Verhandlungen und Gutachten der Konferenz von Eilsen*, [26-28 octobre 1929], vol. 2, Berlin : Verlag von Reimar Hobbing, 1930, p. 425-437 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 68-70.

908 BArch, R2/19799, Lettre du Comité allemand de la CCI à H. Dorn, représentant allemand au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 juillet 1927.

909 BArch, R2/19799, Lettre du Reichsfinanzministerium au Comité allemand de la CCI, 21 juillet 1927.

910 James, *op. cit.*, 1986, p. 42-44, 54-55 et 298-300.

essentiellement par les banques indigènes, les attaques contre le franc belge culminent dans une crise du change en mars, ce qui achève en retour de compromettre le soutien des milieux financiers étrangers aux emprunts de stabilisation[911]. Face aux forces conservatrices, qui n'ont jamais accepté l'implantation en 1919 de l'impôt progressif sur le revenu, le ministre des Finances a pris en effet le parti de la justice fiscale : en novembre, par exemple, devant un groupe d'agents de change belges, qui exigent l'abandon de la supertaxe, étant donné qu'elle « *a fait fuir des capitaux immenses* », le ministre s'écrie : « [T]*out le monde dit : il faut supprimer la supertaxe. Autant me demander de supprimer le suffrage universel.* »[912] La progressivité du système fiscal est dès lors renforcée à la fin de l'année 1925 par une augmentation de 50 % des droits sur les grosses successions, une aggravation de la taxe sur les transactions boursières et un alourdissement de l'impôt sur les valeurs mobilières, trois mesures combinées de plus à un relèvement du seuil d'exemption de l'impôt pour les petits revenus[913]. Dans une certaine mesure, à l'image de l'opposition que suscite en France la politique fiscale du Cartel, la crise de confiance qu'essuie le cabinet Poullet-Vandervelde et qui est à l'origine de sa chute, résulte d'une réaction des détenteurs indigènes des valeurs mobilières – banquiers et hauts revenus – aux prélèvements progressifs[914]. Fait révélateur de la profondeur de la résistance fiscale dans le Royaume, le directeur de la Banque de Bruxelles, M. Despret, fonde en mars 1926 la Ligue de l'intérêt public, une organisation à tendance autoritariste qui regroupe les principales associations patronales et dont une des idées fixes est l'élimination de la supertaxe[915].

Mais, en réduisant la dette publique en termes réels tout en démontrant une nouvelle fois l'impasse politique à laquelle conduit l'adoption de mesures fiscales en dissonance avec les canons de l'orthodoxie financière, la spéculation effrénée à la baisse sur les francs belge et français en 1925-1926 purge les deux pays des projets visant à éponger une partie des coûts de guerre par la taxation rigoureuse des grandes fortunes. Selon l'expression bien connue d'A. Sauvy : « [L]*e fruit n'est-il pas mûr ? Encore faut-il le cueillir.* »[916] Pour le gouvernement d'union nationale, d'inclination très conservatrice, qui succède en juillet 1926 au Cartel, la stabilisation *de facto* du FF, à un taux de change cinq fois inférieur à la parité d'avant-guerre, est obtenue avec

[911] Pour une histoire de l'échec de la stabilisation Janssen, voir Hermann Van der Wee, Karel Tavernier, *La Banque nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales,* Bruxelles : Banque nationale de Belgique, 1975, p. 112-169.
[912] Archives de l'Université catholique de Louvain (AUCL), FI 21, 156, PV d'un entretien entre A.-E. Janssen et un groupe d'agents de change, 7 novembre 1925.
[913] Guy Vanthemsche, « De val van de regering Poullet-Vandervelde : Een "samenzwering der bankiers" ? », *Revue belge d'histoire contemporaine*, 9, 1978, p. 178-179 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 151-155.
[914] Notons qu'une telle interprétation est par exemple soutenue dans l'ouvrage de référence sur l'histoire belge de Dumoulin *et al.* Gerard, art. cit., 2006, p. 104-109. Pour les exigences en matière de baisse d'impôts des banquiers belges liées au plan de stabilisation monétaire, voir par exemple PV du Conseil des ministres belge, nº 47, 19 avril 1926, p. 8-10 [in *Archives de l'État en Belgique*, extranet.arch.be].
[915] Sur la Ligue de l'intérêt public, voir Vanthemsche, art. cit., 1978, p. 180-186 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 157-160.
[916] Sauvy, *op. cit.*, vol. 1, 1965, p. 84.

une très grande aisance. Avant même la mise en œuvre d'un plan monétaire, le cours du FF se redresse au moment précis du retour à la tête du gouvernement hexagonal de R. Poincaré et de la présentation de son programme financier[917]. Du point de vue fiscal, le « miracle Poincaré » est significativement provoqué par l'entremise d'un démantèlement de la taxation progressive qui, couplé à l'augmentation des impôts sur la consommation et au retour à l'équilibre budgétaire, s'avère propre à rétablir la confiance nécessaire au déblocage des crédits internationaux qui ont été refusés au Cartel, et à favoriser le retour des capitaux exportés – probablement de l'ordre de 25 milliards de francs Poincaré entre 1921 et 1926, soit 5 milliards CHF – dont les détenteurs viennent encaisser la prime de change[918]. Alors que, dans les débats sur les Réparations de guerre, le politicien républicain a dénoncé avec insistance en 1922 les projets germano-britanniques qui ont cherché à rapatrier la fortune allemande expatriée par l'octroi d'avantages fiscaux, le président du Conseil revendique en 1926 l'application de cette stratégie à la France[919]. R. Poincaré, qui détient également le portefeuille des Finances, fait immédiatement voter par le Parlement en août 1926 « *la plus forte baisse de taux de toute l'histoire de l'impôt sur le revenu en France* »[920] : les taux sont divisés par deux, les maxima diminuant, d'un seul coup, de 60 à 30 % pour les contribuables mariés. Sans tenir compte des différents dégrèvements et exemptions, un revenu de 100 000 FF, élevé pour l'époque, est imposé pour l'année 1926 à un taux effectif théorique inférieur à 6 %[921].

Le *roll-back* fiscal trouve, en outre, une expression tout aussi remarquable dans l'atténuation des moyens à disposition de l'administration pour la détermination et le contrôle de l'assiette d'imposition. En août également – suivant le plan du Comité des experts, dominé par les banquiers, qui est institué en mai pour trouver un remède à la crise du franc –, le gouvernement Poincaré abroge le dispositif de surveillance automatique des valeurs mobilières, le carnet de coupons, qui a été réintroduit sans être mis en pratique durant les derniers mois du Cartel. Il faut attendre alors la Grande Dépression pour que de nouvelles tentatives d'instauration d'une surveillance de ce type soient engagées[922]. Mieux, déjà sous le gouvernement radical-socialiste – ultime bénéfice de la crise de février 1925 pour les détenteurs de capitaux –, on assiste à une réintroduction partielle du secret bancaire concernant les contrôles des assujettis à l'impôt progressif, c'est-à-dire les contribuables les plus aisés. De l'abrogation de la loi du 22 mars 1924 qui contient entre autres le projet de bordereau et dont l'article 64 porte sur la surveillance des banques en matière

[917] Sur la stabilisation Poincaré, voir Mouré, *op. cit.*, 1998.
[918] Sur les flux de capitaux, voir Rist, Schwob, art. cit., 1939, p. 536-539.
[919] Pour une analyse comparée des contradictions entre les propos tenus par R. Poincaré en 1922-1923 et 1926 à ce sujet, voir Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 611-613.
[920] Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 267.
[921] Calculé à partir de *Ibid.*, p. 263.
[922] Mouré, *op. cit.*, 1998, p. 58 ; Tristram, art. cit., 1999, p. 222 ; Vautrin, *op. cit.*, vol. 1, 2010, p. 173-175 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 328-329. Sur le rapport du Comité des experts, voir par exemple Jeanneney, *op. cit.*, 1976, p. 296-305.

de fiscalité, le directeur des Contributions directes et expert à la SDN, M. Borduge, tire la conclusion à la fin de l'année 1925 que «*le législateur a certainement voulu assurer aux opérations faites dans les banques le secret le plus absolu vis-à-vis des agents du Trésor*»[923]. Il est vrai que les contrôleurs fiscaux disposent de méthodes indirectes pour obtenir des informations sur les comptes des contribuables en se référant aux dossiers de l'Enregistrement, qui n'est pas tenu de respecter le secret bancaire pour les successions, ainsi qu'en mettant à profit le droit de contrôle de la comptabilité des banques[924]. Mais la surveillance directe des comptes pour la perception de l'impôt général sur le revenu ne sera rétablie explicitement dans la législation qu'en juillet 1934, et ce n'est qu'en septembre 1935 que cette disposition sera mise en pratique par l'administration, «*de façon d'ailleurs très restrictive*», selon l'historien Frédéric Tristram[925]. Du point de vue de la taxation progressive sur le revenu, autant en ce qui concerne les taux d'imposition que les principes de perception, l'impunité fiscale dont les détenteurs de capitaux ont joui dans l'avant-guerre est très largement rétablie en France à la fin de l'année 1926. Un rapport des Contributions directes, transmis à R. Poincaré en 1928, conclut que pour les «*gros contribuables* [...] *l'impôt général tend de plus en plus à prendre l'aspect d'une contribution volontaire*»[926].

Le processus de stabilisation monétaire s'accompagne d'un retour à la normale financière encore plus brutal en Belgique. Après l'interlude Poullet-Vandervelde, deux mois avant la formation du gouvernement Poincaré, une coalition d'union nationale à forte tendance conservatrice et affairiste est aussi intronisée en mai 1926 avec à sa tête le catholique Henri Jaspar. Plus caricaturalement qu'en France, les banquiers qui ont joué un rôle de premier plan dans le déclenchement de la crise monétaire et l'éviction de la coalition précédente prennent alors en charge la politique financière. En juillet, après avoir obtenu les pleins pouvoirs, le gouvernement conduit, sous la direction autoritaire du ministre sans portefeuille, le vice-gouverneur de la Société Générale Émile Francqui, et du ministre des Finances, l'administrateur de la Banque de Bruxelles Maurice Houtart, qui a par ailleurs dirigé la commission financière de

---

923 CAEF, B 58613, Lettre de M. Borduge, directeur de l'Administration des Contributions directes, à Paul Painlevé, ministre des Finances français, 10 novembre 1925.

924 CAEF, B 58613, «Possibilités de contrôle dont disposent les agents des Contributions directes en matière de revenus mobiliers», Note pour Paul Jacquier, rapporteur général au budget, mars 1933. Cette seconde possibilité de contrôle est cependant contestée.

925 Tristram, art. cit., 1999, p. 233. D'un point de vue légal, la situation est en fait très controversée. Étant donné que les inspecteurs de l'Enregistrement ont un droit de regard sur les comptes en banque et que la fusion partielle de cette administration avec les Contributions directes a été effectuée par décret le 17 septembre 1926, il résulte logiquement que les fonctionnaires de cette seconde administration ne sont pas tenus de respecter le secret bancaire. Pourtant, en conformité avec l'analyse de F. Tristram, comme le rappelle encore en juin 1934 le Recueil hebdomadaire de jurisprudence, «*les agents des Contributions directes se sont toujours abstenus d'user de cette faculté*». *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, «Notes fiscales. Le droit de communication des Administrations (suite)», 28 juin 1934, p. 51.

926 CAEF, B 58613, Note de M. Borduge, directeur général de l'Administration des Contributions directes, à R. Poincaré, président du Conseil, 1er octobre 1928.

la Ligue de l'intérêt public, un plan drastique d'assainissement monétaire destiné, comme en France, à décrocher des emprunts internationaux tout comme à provoquer le retour des avoirs expatriés[927]. Afin d'éliminer la dette flottante, le programme fiscal repose principalement sur une augmentation des droits de douane et un relèvement extraordinaire de la taxe foncière. Tandis que la consommation et le sol sont mis à contribution, les milieux bancaires s'octroient, à l'inverse, un abaissement des droits de timbre sur les opérations boursières, ainsi qu'un relâchement du contrôle des coffres-forts lors du passage en succession[928].

Combinant rigueur fiscale et attraction des capitaux mobiles, le plan est couronné de succès. L'emprunt de 100 millions $, refusé par les banquiers internationaux au début de l'année à A.-E. Janssen, est placé en novembre. Quant aux avoirs en fuite, ils sont littéralement aimantés vers la Belgique : en novembre 1926, la Banque nationale de Belgique évoque des afflux de capitaux « *avec une continuité et une force impressionnantes* »[929]. Selon les estimations de Fernand Baudhuin, entre le mois de juillet 1926 et le début de l'année 1927, 6 milliards de francs belges sont rapatriés en Belgique, ce qui correspond à près d'un milliard CHF[930]. Durant la période de boom financier frénétique qui suit la stabilisation monétaire, l'opposition politique à la taxation égalitaire, qui n'a cessé de s'exprimer depuis la fin de la guerre en Belgique, a désormais le champ libre pour se concrétiser[931]. La réaction à l'impôt progressif sur le revenu culmine avec la loi du 13 juillet 1930 au travers de laquelle M. Houtart remplace la supertaxe sur déclaration par un impôt indiciaire. Celui-ci réintroduit le mode d'évaluation basé sur les signes extérieurs de richesse en vigueur dans plusieurs pays européens avant la guerre[932]. Cette modification des principes de

[927] Sur la stabilisation monétaire, voir Fernand Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique. 1914-1939*, vol. 1, Bruxelles : Émile Bruylant, 1946, p. 161-173 ; Van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 169-203 ; Vanthemsche, art. cit., 1978, p. 206-208 ; André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London : Routledge, 1994, p. 9-11 ; Gerard, art. cit., 2006, p. 109-118. Sur l'implication du baron Houtart dans la Ligue, voir Vanthemsche, art. cit. 1978, p. 183-184. Notons que l'aspect caricatural de la stabilisation monétaire a évidemment été propice à une analyse plus « complotiste », selon laquelle les banquiers auraient poussé le gouvernement Poullet-Vandervelde à la porte pour prendre ensuite les rênes du pays. Pour une bonne discussion à ce sujet, voir Vanthemsche, art. cit., 1978. On peut relever qu'*a posteriori* A.-E. Janssen cautionne l'idée que les grands banquiers se sont employés activement à le faire chuter en refusant de participer au financement de l'État. Et de s'exclamer : « [c]*e n'est pas à Londres que la City mettrait le crédit britannique en péril, pour faire échec à Mac Donald et à Snowden.* » ABNB, O298, Lettre d'A.-E. Janssen à P. Poullet, 2 février 1930. A.-E. Janssen se refuse alors à écrire un papier sur le déroulement des événements de 1926 puisqu'une telle exposition des faits « *alimenterait fortement la polémique du côté socialiste, communiste et fasciste* » (Lettre d'A.-E. Janssen à P. Poullet, 6 février 1930).

[928] Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 155-157. Sur les avantages fiscaux offerts aux milieux financiers, *Ibid.*, p. 187 (note 42).

[929] ABNB, 0150/4, Lettre de la Banque nationale de Belgique à M. Houtart, ministre des Finances belge, 23 novembre 1926.

[930] Baudhuin, *op. cit.*, vol. 1, 1946, p. 168.

[931] Hardewyn, art. cit., 1997, p. 1118-1121 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 172-182. Sur la volonté du gouvernement de démanteler la supertaxe dès la fin de l'année 1926, voir PV du Conseil des ministres, nº 46, 15 décembre 1926, p. 2-3 [in *Archives de l'État en Belgique*, extranet.arch.be].

[932] Putman, art. cit., 1950, p. 390-400 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 176-178.

taxation équivaut en fait à un enterrement camouflé de l'impôt progressif : les rentrées de la taxe sont divisées par plus de six entre 1929 et 1930[933]. La même législation de 1930 parachève aussi le mouvement, amorcé par G. Theunis en 1924, d'exemption des comptes bancaires appartenant à des non-résidents en accordant une détaxation totale aux dépôts de titres[934]. À la veille du krach de 1931, la parenthèse d'après-guerre est refermée en Belgique ; le Royaume est redevenu, autant pour les riches domiciliés que pour la gestion de fortune transfrontalière, un paradis fiscal.

L'abandon des pressions contre le secret bancaire à la SDN

Condition nécessaire à la stabilisation monétaire – par une *race to the bottom* non seulement des taux, mais également des contrôles d'impôt –, tous les États d'Europe occidentale représentés au Comité fiscal ont ainsi convergé au milieu des années 1920 vers les pratiques d'attraction des capitaux mobiliers en vigueur en Suisse. Il n'est pas étonnant, dans le cadre de cette globalisation de la concurrence fiscale internationale, qui va de pair avec une généralisation du secret bancaire, que les pressions à l'encontre des havres fiscaux disparaissent à la SDN à partir de 1926. La seule remise en cause significative du rapport de 1925 vient du délégué allemand, H. Dorn. À l'encontre de H. Blau qui continue de revendiquer la nécessité d'un multilatéralisme intégral en matière de lutte contre l'évasion fiscale[935], le directeur au Reichsfinanzministerium tente, afin de stimuler les négociations interétatiques, de légitimer la conclusion d'accords bilatéraux d'échanges d'informations, selon la politique allemande qu'il a lui-même contribué à amorcer au début des années 1920[936]. Pour H. Dorn, il s'agit par ce biais de faire un « *premier pas* [...] *dans la voie des mesures internationales* »[937]. Or, il n'est soutenu que très faiblement dans son entreprise par le camp franco-belge. Du côté français, M. Borduge, qui se dit après le rapport de 1925 « *extrêmement pessimiste* » au sujet des discussions de la SDN[938], brille par son absence dans les pourparlers sur l'évasion fiscale en 1926-1927 et se contente d'acquiescer à la promulgation d'un accord-type sur l'assistance fiscale dans le respect des législations en vigueur[939]. Comme le confirment les rapports internes de

---

933 Hardewyn, art. cit., 2005, p. 289.
934 Putman, art. cit., 1950, p. 486.
935 ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926, p. 5-6 ; EFS/DT/6e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 mai 1926, p. 2-3.
936 Sur H. Dorn, voir Reiner Voss, *Steuern im Dritten Reich. Vom Recht zum Unrecht unter der Herrschaft des Nationalsozialismus*, München : C. H. Beck, 1995, p. 161-162.
937 ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926, p. 3.
938 ASDN, R 431, Note de Jan van Walré de Bordes, secrétaire du Comité financier de la SDN, « Double taxation. Conversations with M. Borduge (Paris, November 3rd, 1925), M. Clavier (Brussels, November 4th), Sinninghe Damsté (The Hague, November 11th and 16th) », 3 décembre 1925.
939 ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926 ; EFS/DT/8e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 avril 1927.

l'administration française, les débats genevois sur l'évasion fiscale ne font plus partie des préoccupations des dirigeants français après la stabilisation Poincaré[940].

Mais c'est le délégué belge qui retourne le plus ostensiblement sa veste entre 1925 et 1926. À la fin mai 1926 déjà, C. Clavier laisse transparaître la soudaine restriction de son champ d'action en délaissant le principe des accords bilatéraux contre l'évasion des valeurs mobilières[941], tout en soutenant, sur le modèle des accords signés par la Belgique au milieu du XIXe siècle, un projet de convention multilatérale limitée aux biens immobiliers et aux créances hypothécaires uniquement, ce qu'il qualifie de «*grand pas* [...] *vers la justice fiscale*»[942]. Le représentant belge affiche une année plus tard sa soumission totale aux nouvelles contraintes de la restauration fiscale: abandonnant sa posture d'expert indépendant, qu'il n'a cessé de revendiquer dans les débats antérieurs, il se voit contraint de faire lecture, devant le comité, d'une déclaration de son ministre des Finances qui désavoue son attitude dans les précédents débats. Étant donné les «*conditions toutes particulières de* [l']*économie* [belge]*, tant au point de vue du change qu'au point de vue des nécessités de son industrie*», M. Houtart marque «*les plus expresses réserves*» à l'égard de l'assistance administrative[943].

Pour saisir la soudaine docilité de l'expert belge, après ses interventions musclées en 1923 et 1924 à la SDN, il faut relever que celui-ci subit en Belgique bien plus qu'un simple rappel à l'ordre de son ministère. Depuis 1924, comme on l'a déjà noté, à cause de l'écart qui sépare la politique sur l'évasion fiscale de C. Clavier, non seulement vis-à-vis des milieux économiques de son pays mais également par rapport à son propre gouvernement, le directeur de l'Administration des Contributions directes a essuyé des critiques virulentes de la part de la presse conservatrice. À partir de 1925, dans le contexte de réaction à la taxation progressive en Belgique et bien que le délégué belge à la SDN ne tente plus de croiser le fer sur le secret bancaire à Genève, la campagne vire à la franche diffamation. À Bruxelles, M. Herbette relève en 1927 l'insistance avec laquelle les milieux conservateurs tentent d'obtenir le retrait du Comité fiscal de C. Clavier, que l'ambassadeur français n'hésite pas à qualifier d'«*homme le plus détesté de Belgique*»[944]. Le déluge d'insultes dont use la presse belge à l'égard du délégué du fisc semble justifier l'appréciation du diplomate. Exemple significatif, dans un article sur le «*camarade Clavier*», le journal anversois *La Métropole* le dépeint

[940] CAEF, B 43165, Rapport de Tétrel, administrateur chargé du service des Contributions directes, transmis à l'administrateur chargé du service de l'Enregistrement, 29 octobre 1927; Rapport de l'Administration de l'Enregistrement, transmis à R. Poincaré, président du Conseil, 8 mai 1928; ADF, Service français de la SDN, n° 302, Lettre de R. Poincaré à A. Briand, ministre des Affaires étrangères français, 18 août 1928.
[941] ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926, p. 4.
[942] ASDN, EFS/DT/6e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 mai 1926, p. 11.
[943] ASDN, EFS/DT/8e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 avril 1927, p. 12-13.
[944] ADF, Service français de la SDN, n° 1301, Lettre de M. Herbette, ambassadeur de France à Bruxelles, à A. Briand, ministre des Affaires étrangères français, 25 janvier 1927.

en mai 1925 rien moins qu'en «*dictateur*» du fisc empreint de «*tendances tellement subversives de la propriété, de théories collectivistes, et même bolchevistes*»[945]. L'élite politique ne reste pas sur la réserve. H. Jaspar, juste avant de prendre ses fonctions de Premier ministre, le traite de «*véritable potentat*» qui serait affligé de mégalomanie[946].

En réalité, partisan d'une idéologie de type corporatiste, à la fibre patriotique[947], C. Clavier a invariablement soutenu, depuis le début des débats sur le bordereau et le secret bancaire, l'idée que la lutte contre la fraude fiscale sur les valeurs mobilières permettrait, en faisant contribuer les grosses fortunes, de contenir une radicalisation des salariés et d'abaisser les charges d'impôt des classes moyennes[948]. Quoi qu'il en soit, après la chute du cabinet Poullet-Vandervelde, alors qu'il défend en Belgique la conservation de la supertaxe, C. Clavier doit consentir à toutes sortes de compromissions à l'égard de son combat pour l'équité fiscale afin de prouver la modération de ses visées sur la taxation de la fortune. En pleine session du Comité de la SDN, immédiatement après la nomination du gouvernement de H. Jaspar à la fin mai 1926, interrogé sur ses intentions par *Le Soir*, l'expert belge se présente désormais comme le défenseur des politiques d'attraction fiscale en déclarant qu'«*il faut encourager l'épargne et l'investissement de capitaux dans le pays, par des exonérations fiscales*»[949]. Évocatrice du coût que doit supporter un haut fonctionnaire pour s'opposer au monde financier durant les années 1920 dans un petit centre bancaire au sein duquel les collusions entre la finance et la politique sont la norme[950], l'expérience de C. Clavier permet aussi, par contraste, de mieux comprendre le soin avec lequel H. Blau s'emploie à ne pas enfreindre les prescriptions de l'ASB[951].

---

945 AGR, fonds Theunis, dossier 908, *La Métropole*, «Le camarade Clavier», 15 mai 1925.

946 Cité dans Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 154. Pour un autre exemple, voir AGR, fonds Theunis, dossier 1142, Lettre de Georges Janson, de la Cie du Congo pour le Commerce et l'Industrie, à G. Theunis, 9 novembre 1926.

947 Charles Clavier, *La fortune belge à la veille de la guerre*, Bruxelles: Van Buggenhoudt, 1919, en particulier p. 55-56: C. Clavier salue la création de la SDN, tout en ajoutant, par une formulation aux accents heideggériens: «*Cependant, au fond de* [l]*'âme, restera toujours l'amour du sol natal, où dorment à jamais les aïeux, où reposent les martyrs et les héros, où vit, impérissable, leur souvenir.*» Voir également Charles Clavier, *Histoire des impôts en Belgique*, Hasselt: Imprimerie Jos Van Langenacker, 1919, en particulier p. 5, où C. Clavier entend développer «*la conscience du devoir envers le fisc, le sentiment de solidarité sociale et, par dessus tout, l'amour de la Patrie.*» Notons que C. Clavier émet également dans ce livre des réflexions de sociologie financière de type schumpéterien lorsqu'il avance par exemple que l'«*histoire des finances publiques est* […] *intimement liée à l'histoire générale; comme celle-ci, elle marque la direction dans laquelle se meut l'humanité*» (p. 6).

948 ASDN, EFS/DT/4e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 octobre 1924, p. 3 et 11; AGR, T 122: 601, Rapport de C. Clavier, directeur de l'Administration des Contributions directes belge, «La supertaxe. Ses principes, ses résultats, sa révision», [1925].

949 AGR, fonds Theunis, dossier 908, *Le Soir,* «Une déclaration de M. Clavier. Il faut réduire le taux de la supertaxe», 23 mai 1926.

950 Voir par exemple Ginette Kurgan-Van Hentenryk, «Bankers and Politics in Belgium in the Twentieth Century», in Terry Gourvish (éd.), *Business and Politics in Europe 1900-1970. Essays in Honour of Alice Teichova*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 89-98.

951 Après son départ de l'administration fiscale, C. Clavier est envoyé en 1931 en mission en Perse comme conseiller en matière d'impôts auprès du gouvernement de Téhéran. Il n'y connaîtra guère plus de succès auprès de ses compatriotes, dont la détestation de l'ex-directeur des Contributions directes semble s'être diffusée jusqu'en

Si l'abandon des pressions contre le secret bancaire est la conséquence directe de cette restauration fiscale du milieu des années 1920, il reste en dernier lieu à déterminer le rôle exact que les milieux financiers helvétiques ont joué dans ce processus. En accueillant les capitaux en fuite après la guerre, tout en défendant parallèlement à tout-va les pratiques d'attraction fiscale dans les négociations internationales, les banquiers suisses ont sans aucun doute contribué à accentuer la pression structurelle sur les politiques financières des États européens, ce qui a, dans un deuxième temps, favorisé le retour à une taxation libérale des capitaux par des gouvernements de droite et, partant, à l'édulcoration des tentatives d'instauration d'une entraide fiscale internationale. Mais la participation de la finance helvétique à la restauration financière du milieu des années 1920 ne s'est pas limitée à servir de support à la pression sur les gouvernements de la fuite des avoirs. Les banquiers suisses prennent une part active à ce processus en occupant un rôle de premier plan dans le reflux de capitaux vers les pays inflationnistes après 1924. Grâce aux liquidités apportées par les avoirs importés, la Suisse devient, en effet, avant la Grande Dépression un des principaux créditeurs internationaux. Depuis la guerre jusqu'en 1932, comme le résume le **Tableau 6**, la part du marché helvétique dans le total des nouvelles émissions publiques d'actions et d'obligations de pays européens à l'étranger représente 7,4 % du total de ce type d'émissions, ce qui place la Confédération au quatrième rang mondial, derrière les États-Unis et la Grande-Bretagne, *grosso modo* à égalité avec les Pays-Bas, la Suède et la France.

Tableau 6 : Parts des principales places financières dans les émissions publiques d'obligations et d'actions étrangères pour le compte de pays européens entre 1919 et 1932 (en millions $ et en pourcentage du total)

	Total Obligations		**Total Actions**		**Total Obl. + Act.**	
USA	3 253	55,2 %	183	28,5 %	3 436	52,6 %
Royaume-Uni	1 051	17,8 %	133	20,7 %	1 184	18,1 %
France	409	6,9 %	49	7,6 %	458	7,0 %
Pays-Bas	423	7,2 %	71	11,1 %	494	7,6 %
Suisse	276	4,7 %	206	32,1 %	482	7,4 %
Suède	477	8,1 %			477	7,3 %
Total	5 889	100,0 %	642	100,0 %	6 531	100,0 %

Note : L'immense majorité des émissions se font après 1924. Concernant les obligations, dont le détail figure par année dans l'étude de la SDN, 92,8 % sont émises entre 1924 et 1932. Le montant suisse correspond environ à 2,5 milliards CHF.

Source : League of Nations, *Europe's Capital Movements, 1919-1932. A Statistical Note*, papier non publié, juin 1943, p. 25 et Annexe 3.C.

Durant la même période, en prenant en compte le transit d'avoirs étrangers par la place financière helvétique, les exportations de capital à court et à long termes depuis la Suisse vers l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et les pays d'Europe de

Perse. Pour cette anecdote, voir AMAEB, 2.668-BIS-II, Lettre d'A. Paternotte de la Vaillée, ministre de Belgique à Téhéran, à H. Jaspar, ministre des Affaires étrangères belge, 27 septembre 1934 [passage confidentiel et barré].

l'Est se montent de leur côté en termes nets à 702 millions $, soit 11 % du total de l'endettement extérieur net de ces pays (**Tableau 7**). Et lorsque pendant la deuxième moitié de l'année 1931, à la suite du krach bancaire, le gouvernement allemand décrète un moratoire sur les intérêts des dettes privées extérieures à court terme, les placements suisses se retrouvent en troisième position des créditeurs avec une part de 16 % des investissements prorogés, en bonne place derrière les deux grandes puissances financières américaine (36,2 %) et britannique (28,2 %)[952].

Tableau 7 : Exportation nette de capitaux vers les principaux pays débiteurs européens entre 1919 et 1931 (en millions $)

	USA	UK	FR	PB	CH	SUE	Autres	Total
Autriche	168	76	12	4	43	5	58	366
Bulgarie	26	19	8	2	5		9	69
Tchéco.	60	47	35	7			– 170	– 21
Estonie	5	3		1		2	– 5	6
Finlande	106	34	15	4		10	– 12	157
Allemagne	2 079	523	116	629	467	211	– 354	3 671
Grèce	40	105	1	1	3	7	54	211
Hongrie	133	130	43	20	82	39	114	561
Italie	466	34	5	6	60		– 104	467
Lettonie	1					6	9	16
Lithuanie	4					6	– 7	3
Pologne	189	49	52	36	26	40	81	473
Roumanie	23	32	73	4	6	38	78	254
Yougoslavie	54	17	41		10	22	– 8	136
Total exp. net.	3 357	1 069	401	714	702	386	– 257	6 372
Long terme	2 464	689	196	293	231	360		4 233
Court terme	893	380	205	421	471	26	– 257	2 139
Total exp. net	53 %	17 %	6 %	11 %	11 %	6 %	– 4 %	100 %
Long terme	58 %	16 %	5 %	7 %	5 %	9 %		100 %
Court terme	42 %	18 %	10 %	20 %	22 %	1 %	– 12 %	100 %

Note : Les chiffres positifs indiquent une exportation nette de capitaux depuis un des six pays créditeurs vers un des pays débiteurs. Le total des exportations nettes de capitaux des six créditeurs dépasse 100 % parce que les pays débiteurs pris en compte ont une balance excédentaire avec d'autres pays.
Le rapport de la SDN note qu'une grande partie des investissements sont des capitaux importés puis réexportés depuis la Suisse (League of Nations, *Europe's Capital Movements, 1919-1932. A Statistical Note*, papier non publié, juin 1943, p. 33).

Source : *Ibid.*, p. 29. Le tableau de la SDN comporte deux erreurs : a) une faute de frappe, qui a été corrigée ici, s'est glissée sur le total pour la Tchécoslovaquie ; b) si l'on fait l'addition des exportations de chacun des créditeurs, l'importation totale nette de capitaux en Allemagne devrait être de 3 671 et non de 3 674 millions $; pour ne pas rendre incohérent le reste des données, je n'ai pas rectifié cette seconde erreur dans le tableau.

[952] Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 159.

La finance helvétique occupe ainsi une fonction nodale dans le régime monétaire orthodoxe de la deuxième moitié des années 1920 fondé sur l'endettement international qui, dans un cercle vertueux, accélère la liquidation des pressions contre son marché d'évasion fiscale. À l'occasion de la stabilisation financière franco-belge, cette alliance structurelle entre le capital bancaire suisse et les élites européennes contre la taxation progressive trouve toutefois une expression toute concrète. Non seulement il existe en France comme en Belgique une coïncidence parfaite du printemps à l'automne 1926 entre l'arrêt de la dépréciation monétaire, la chute des coalitions de centre-gauche, le placement d'emprunts sur le marché helvétique et l'abandon des pressions contre le havre fiscal suisse, mais, bien plus encore que pour le plan Dawes, la finance helvétique se situe aux avant-postes lors de la stabilisation franco-belge. Tandis que les banques suisses ont esquivé les demandes de crédits publics du Cartel des gauches et du cabinet Poullet-Vandervelde, elles sont aux premières loges pour accéder aux invites des gouvernements conservateurs qui leur succèdent[953]. Si la stabilisation Poincaré est obtenue sans grand emprunt international, à la suite de négociations menées immédiatement après l'avènement du nouveau cabinet sous la houlette du Crédit Suisse, un premier emprunt des Chemins de fer de l'État français de 60 millions CHF, avec un taux d'intérêt de 7 % exonéré d'impôt en France, est placé dans la Confédération au début septembre[954]. Souscrit plus de vingt fois[955], il est dès lors le prélude à une série de placements du même type : à moyen terme, durant la période 1926-1932, la Suisse, avec les Pays-Bas et la Suède, se substitue aux places financières anglo-saxonnes comme principal marché étranger d'émission publique des obligations françaises[956]. Entre 1924 et 1934, la France devient d'ailleurs le plus important pays émetteur d'actions et d'obligations étrangères sur le marché helvétique (783,3 millions CHF sur un total de 3 911,8 millions), devant les États-Unis (701,5) et l'Allemagne (512,3)[957].

Quant aux emprunts de stabilisation de la Belgique, les banques suisses y occupent la fonction la plus importante derrière la finance états-unienne : en même temps que

[953] Pour cette interprétation, concernant la France, voir Guillen, art. cit., 1982, p. 166-171.
[954] « Prospectus : Emprunt 7 % des Chemins de fer de l'État français », *Journal de Genève*, 3 septembre 1926.
[955] ADF, Série Z, Suisse, nº 127, Lettre de J. Hennessy, ambassadeur de France en Suisse, à A. Briand, ministre des Affaires étrangères français, 24 septembre 1926. Pour les négociations de l'emprunt, voir également : PV du Conseil fédéral, « Französische Anleihen », 19 août 1926 et PV du Conseil fédéral, « Emprunt français », 24 août 1926, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 9, *op. cit.*, 1980, p. 362-365. Pour le rôle du Crédit Suisse dans le placement d'emprunts en France à la fin des années 1920, Perrenoud, López, *op. cit.*, 2002, p. 42-44. Le gouvernement français a d'autant plus besoin de cet apport de francs suisses qu'en janvier 1927 débute l'exécution d'une convention monétaire dans le cadre de l'Union latine, signée en décembre 1921, selon laquelle la France doit verser 4 millions de francs-or par année à la Suisse jusqu'en 1931. Les divers emprunts suisses seront partiellement utilisés à cette fin.
[956] League of Nations, *Europe's Capital Movements, 1919-1932. A Statistical Note*, papier non publié, juin 1943, annexe 3d-3i. Les chiffres suivants sont donnés pour les émissions publiques d'obligations françaises à l'étranger entre 1926 et 1932 : Suède : 75 millions $; Suisse : 64 millions $; Pays-Bas : 60 millions $; Royaume-Uni : 5 millions $; États-Unis : 4 millions $.
[957] Ernst Ackermann, « Kapitalverkehr », *Journal de statistique et revue économique suisse*, 71, 1935, p. 209-211.

l'emprunt français, cette fois-ci sur l'initiative de la SBS, les banquiers helvétiques accèdent, avec leurs confrères néerlandais, au placement en Suisse et aux Pays-Bas d'une émission de la Société nationale des chemins de fer en août 1926 – des actions privilégiées avec un taux d'intérêt de 6 %, exempt d'impôts aussi bien dans la Confédération qu'en Belgique, ainsi qu'un dividende sur les gains de la Société –, avant le lancement en automne par les États-Unis et la Grande-Bretagne de l'emprunt de stabilisation monétaire internationale de 100 millions $ à 7 %, dont de petites tranches sont également réparties dans les pays neutres[958]. Étant donné qu'en France comme en Belgique ces emprunts sont souscrits « *pour une part considérable* » par les avoirs français et belges exportés, ceci signifie qu'après avoir éludé l'alourdissement des charges imposées par un gouvernement de centre-gauche, les détenteurs de capitaux de ces deux pays encaissent littéralement un intérêt substantiel pour leur consentement aux programmes financiers entrepris par des coalitions conservatrices[959].

En raison de ce positionnement stratégique des banques suisses durant la stabilisation monétaire franco-belge, il est pertinent de se demander en dernier lieu si un échange explicite a eu lieu avec ces deux gouvernements entre l'octroi d'emprunts en 1926 et l'abandon simultané des pressions contre le secret bancaire à la SDN. Un tel marché constituerait un précédent aux accords de ce même type qui seront plusieurs fois conclus par les négociateurs helvétiques pendant la suite du XXe siècle, notamment à la sortie de la Seconde Guerre mondiale[960]. Si en l'état de la recherche aucune source consultée ne mentionne l'existence d'une telle transaction, on peut relever qu'en France, lors de son accession au pouvoir, R. Poincaré trace lui-même le lien entre l'obtention d'emprunts internationaux et la levée des velléités de contrôle sur les avoirs mobiliers, en tenant des propos révélateurs devant le Parlement sur la nécessité de rapatrier les capitaux exportés selon la méthode préconisée par le Comité McKenna[961].

En Belgique, à l'unité de temps et d'action s'ajoute encore celle de lieu. Entre l'automne 1925 et le début de l'année suivante, pour mettre en œuvre un emprunt

958 La tranche suisse est respectivement de 200 millions de francs belges pour le premier emprunt (environ 30 millions CHF) et de 32 millions CHF pour le second. « Prospectus : Société nationale des chemins de fer belges », *Journal de Genève*, 20 août 1926 ; « Prospectus : Emprunt de stabilisation du Royaume de Belgique, 7 %, 1926 », *Journal de Genève*, 30 octobre 1926. Notons que la Société nationale est créée en juillet en convertissant la dette flottante de l'État en actions de cette nouvelle société, qui était auparavant un organe public.

959 ABNS, PV du Directoire de la BNS, no 1061, 18 novembre 1926, p. 5. Au sujet de l'emprunt des Chemins de fer belges d'août 1926, le directeur de la BNS, Charles Schnyder de Wartensee, confie à F. Peltzer que « *nombre de souscriptions ont été faites, sans doute, par des capitaux belges possédant des fonds en Suisse* ». AGR, T 073 : 493, Lettre confidentielle de F. Peltzer, ministre de Belgique à Berne, à E. Vandervelde, ministre des Affaires étrangères belge, 25 septembre 1926. Des informations contradictoires circulent sur la souscription des Français au premier emprunt de 1926. ADF, Série Z, Suisse, no 127, Lettre de J. Hennessy, ambassadeur de France en Suisse, à A. Briand, ministre des Affaires étrangères français, 24 septembre 1926. Il ne fait cependant aucun doute que c'est grâce aux capitaux étrangers importés que les banques suisses peuvent placer ces emprunts. Lettre d'A. Briand à R. Poincaré, président du Conseil, 10 mars 1927 ; ABOE, OV 63/1, « Switzerland. Extracts from the Report of the Department of Overseas Trade », février 1927.

960 Pour ce type de marché avec la France dans l'après-guerre, voir Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 330-335.

961 Weill-Raynal, *op. cit.*, vol. 2, 1947, p. 613.

international, c'est en effet notamment aux banquiers du Comité financier de la SDN que le ministre des Finances A.-E. Janssen s'adresse. Pendant qu'il tient en parallèle des propos fermes en faveur du secret bancaire à Genève, L. Dubois occupe ainsi un rôle très en vue dans ces pourparlers. Certes, la position du président du conseil d'administration de la SBS est complexe. Déjà à la fin de 1925, sous le cabinet Poullet, le banquier suisse se montre, avec le soutien de J.-M. Musy, plus enclin que la BNS à s'associer au projet d'emprunt de stabilisation élaboré par la finance anglo-saxonne qui n'est corrélé à aucune exigence sur la taxation des capitaux[962]. L. Dubois ne retourne, semble-t-il, sa veste à ce sujet qu'au début de 1926 à la suite de la volte-face américaine et anglaise[963]. Quoi qu'il en soit, lorsqu'en mars 1926 A.-E. Janssen se rend à Genève pour y rencontrer les banquiers du Comité financier, le président du conseil d'administration de la SBS pose de concert avec C. Ter Meulen, M. Wallenberg et O. Niemeyer – c'est-à-dire les principaux opposants aux mesures de surveillance contre l'évasion fiscale internationale au sein du Comité – comme condition *sine qua non* à leur participation à un emprunt une amélioration des relations à l'intérieur de la Belgique entre le gouvernement et les banques[964]. Sans doute dans une telle invite, compte tenu du contexte de réaction à la taxation progressive en Belgique, n'est-il donc pas excessif de déceler un encouragement à cesser à la SDN les pressions pour un renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale. En tout cas, revenu à la Banque nationale de Belgique après la déroute du cabinet Poullet-Vandervelde, A.-E. Janssen ne s'érige plus contre le secret bancaire au Comité financier[965].

[962] Sur ce projet, voir AUCL, FI 21, Note d'A.-E. Janssen, ministre des Finances belge, 28 octobre 1925 ; ABNB, 0271/1, Compte rendu des conversations tenues à la Banque d'Angleterre, 5 octobre 1925 ; PV des réunions tenues à la Banque d'Angleterre, 20 et 21 novembre 1925 ; Lettre de Benjamin Strong, gouverneur de la Federal Reserve Bank of New York, à Fernand Hautain, gouverneur de la Banque nationale de Belgique, 30 novembre 1925. Les exigences principales des banquiers sont les suivantes : équilibre budgétaire, réforme de la Banque centrale, consolidation de la dette flottante et ratification de l'accord de Washington.

[963] Je ne peux pas dans ce cadre développer toute l'évolution de la question. Relevons simplement qu'en 1924, sous le cabinet de G. Theunis, L. Dubois a une première fois invité à l'expectative pour le placement d'un emprunt belge à l'étranger. ABNB, O 293/3, Lettre de la Banque nationale de Belgique à L. Dubois, président de la SBS, 22 mars 1924 ; Lettre de la Banque nationale de Belgique à G. Theunis, Premier ministre belge, 28 mars 1924. De façon étonnante, étant donné le contexte politique, le banquier est par contre plus favorable à la fin de l'année 1925 au projet d'A.-E. Janssen. ABNB, 0271/1, PV des réunions tenues à la Banque d'Angleterre, 20 et 21 novembre 1925 ; Entretien avec L. Dubois, à Bâle, 11 novembre 1925 ; Lettre de L. Dubois à F. Hautain, gouverneur de la Banque nationale de Belgique, 3 janvier 1926. Sur l'assentiment de J.-M. Musy, voir PV du Conseil fédéral, « Belgische Währung », 15 octobre 1925, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 9, 1980, p. 163-164. Sur les réserves de la BNS, ABNS, PV du Directoire de la BNS, n° 859, 15 octobre 1925, p. 6-7.

[964] Sur cette rencontre, qui sonne le glas du projet de stabilisation monétaire d'A.-E. Janssen, voir Van der Wee, Tavernier, *op. cit.*, 1975, p. 153. La discussion du 6 mars avec L. Dubois et C. Ter Meulen est rapportée dans la note manuscrite du 8 mars 1926 suivante, peu lisible : ABNB, A 237/2, « Compte rendu des entretiens et négociations avec les banquiers au sujet de la réforme ». Il ressort de cette discussion que les deux financiers insistent constamment sur la restauration de la confiance vis-à-vis des banques belges. Sur la position de L. Dubois, voir également ABNS, PV du Directoire de la BNS, 24 mars 1926.

[965] ASDN, F/27e session/PV11, PV du Comité financier de la SDN, 14 juin 1927 ; F/33e session/PV3, PV du Comité financier de la SDN, 6 décembre 1928.

3.1.2 L'OEF à l'heure du libéralisme combatif : l'offensive des milieux bancaires suisses et la négligence des intérêts des pays non-occidentaux

À côté de l'assouplissement de la fiscalité redistributive instaurée après la guerre dans le cadre de la stabilisation monétaire européenne, la mutation de la SDN à la fin des années 1920 participe aussi à l'édulcoration des discussions sur l'assistance administrative. À la suite des grandes conférences internationales d'après-guerre, l'OEF a été soumise depuis sa création à l'influence des milieux financiers, tandis que la libération des mouvements de capitaux a représenté depuis la Conférence de Bruxelles un horizon fixe à la SDN. Dès le milieu de la décennie, cette tendance dominante devient hégémonique à Genève. Auréolés du succès des programmes de stabilisation monétaire basés sur les emprunts internationaux – depuis les interventions de la SDN en Autriche et en Europe de l'Est, jusqu'aux dévaluations franco-belges, en passant par le plan Dawes –, les milieux financiers et les banquiers centraux dominent les relations internationales entre 1925 et 1929. Une « *mini-société* », selon l'expression de l'historien René Girault, se constitue autour d'un cercle restreint composé des principaux directeurs de banques centrales et de grands établissements financiers qui, sans être dénué de concurrence interne, se rassemble dans les réunions internationales de la fin des années 1920 derrière un projet commun de restauration de marchés libérés des interventions des États et des entraves aux échanges économiques[966]. Renforcé par l'intégration des milieux d'affaires états-uniens en 1927, le Comité financier se positionne comme le lieu de prédilection de cette diplomatie bancaire dominée par la finance anglo-saxonne[967]. En mai de la même année, la Conférence économique de Genève, qui réunit cinquante pays, consacre l'hégémonie libérale à la SDN. Les résolutions de la réunion défendent la propagation d'un programme au sein duquel le libre-échange deviendrait la pierre angulaire de la pacification des relations politiques entre les États[968].

---

[966] René Girault, « Économie et politique internationale : diplomatie et banque pendant l'entre-deux-guerres », *Relations internationales*, 21, 1980, p. 7-22, ici en particulier p. 18.

[967] Sur l'aura du Comité financier dans la période de stabilité monétaire, les pages de l'autobiographie de Jacques Rueff, secrétaire de la Section financière du Secrétariat de la SDN entre 1927 et 1930, sont très instructives. Jacques Rueff, *Œuvres complètes*, vol. 1, Paris : Plon, 1977, p. 61-68. J. Rueff parle de l'« *exceptionnelle autorité* » dont jouit le Comité financier en Europe (*Ibid.*, p. 62). On peut se référer également aux pages bien connues d'Émile Moreau, gouverneur de la Banque de France entre 1926 et 1928, sur l'influence des Britanniques au sein de l'OEF. Émile Moreau, *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France. Histoire de la stabilisation du Franc (1926-1928)*, Paris : Genin, 1954. É. Moreau estime que « *le Comité financier de la Société des Nations fonctionne au seul profit de l'Angleterre* ». (*Ibid.*, p. 497). Le gouverneur de la Banque de France rapporte en outre une visite en 1928 d'E. Drummond auprès du Foreign Office pour se plaindre de l'impérialisme de la Banque d'Angleterre au Comité financier (*Ibid.*, p. 510). Voir également Boyce, *op. cit.*, 2009, p. 143-153.

[968] Sur cette conférence, voir Girault, art. cit., 1980, p. 20-21 ; Jean Halperin, « La Conférence économique internationale de 1927 », in *La Société des Nations : rétrospective*, Berlin : De Gruyter, 1983, p. 343-357 ; Bussière, art. cit., 1993, p. 303-307 ; Clavin, *op. cit.*, 2013, p. 42-46.

L'ASB s'invite à la SDN

Ce libéralisme conquérant qui a cours à la SDN transparaît sous deux aspects pendant la seconde phase des débats de fiscalité internationale. Premièrement, la force de frappe dont disposent les milieux bancaires à l'OEF dope la capacité d'obstruction des dirigeants suisses aux mesures d'assistance administrative. Après la parution du rapport de 1925, l'ASB ne se satisfait plus d'influer sur le processus de décision interne en Suisse : l'association s'invite à proprement parler dans les débats fiscaux de la SDN. Le théâtre d'intervention des banquiers helvétiques a tout d'abord pour cadre le Comité financier. Chargés de superviser les travaux sur la fiscalité internationale, plusieurs membres du Comité, comme l'homme d'affaires M. Wallenberg ou le banquier néerlandais C. Ter Meulen, n'ont précédemment pas caché leur réticence à l'égard des tentatives de régulation internationale de l'évasion fiscale, sans toutefois interférer dans les pourparlers des fonctionnaires. À partir de 1925, L. Dubois va se charger de transformer ces réticences en une opposition active. Avec l'aval de G. Motta et de H. Blau, le président du conseil d'administration de la SBS prolonge au Comité financier en juin 1925 la contre-attaque helvétique sur l'assistance administrative[969]. Lors de l'examen des résolutions des experts fiscaux, au détriment des inspecteurs des finances français, A. de Chalendar et B. Léon-Dufour, L. Dubois fait passer, avec le soutien d'O. Niemeyer, une réserve officielle à l'égard de la poursuite des essais de régulation de l'évasion fiscale à la SDN[970]. La résolution met en évidence la contradiction entre le contrôle des avoirs que préconise, non sans modération, le rapport des fonctionnaires, et la libéralisation des échanges financiers dont l'OEF se fait la garante. Le Comité pousse ainsi les experts fiscaux à prendre en compte « *les inconvénients qu'il y aurait à porter obstacle à la circulation internationale des capitaux qui est une des conditions de la prospérité publique et la reconstitution mondiale économique* »[971].

Mais les milieux bancaires suisses vont franchir une étape supplémentaire en parvenant à se mêler directement aux débats à l'intérieur du Comité fiscal. À l'initiative du directeur de la Section économique et financière, A. Salter, l'OEF décide en effet en 1926 d'ouvrir le Comité aux intérêts privés en y incluant de façon permanente des membres de la CCI[972]. Révélatrice de la conception de la régulation économique qui prédomine au sein des instances dirigeantes de Genève, élaborée en symbiose avec les milieux d'affaires, la coopération entre l'OEF et la CCI s'est caractérisée à partir de 1922 par une interpénétration progressive de leurs

---

969 AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 4, Lettres confidentielles de L. Dubois, président du conseil d'administration de la SBS, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 18 février et 11 juin 1925 ; Lettre manuscrite de L. Dubois à G. Motta, 6 août 1925.

970 ASDN, F/18e session/PV6, PV du Comité financier de la SDN, 6 juin 1925.

971 ASDN, F/18e session/PV7, PV du Comité financier de la SDN, 7 juin 1925, p. 3.

972 Pour les démarches d'A. Salter, voir ASDN, Journal officiel, Actes de l'Assemblée, Suppléments, PV de la Deuxième Commission de la 6e Assemblée, 6e séance, 18 septembre 1925 ; ACCI, PV du Conseil de la CCI, 5 mars 1926.

commissions spécialisées[973]. Cinq ans plus tard, lors de la Conférence économique de Genève de 1927, le mariage entre l'OEF et la CCI est consommé : les membres de cette dernière organisation représentent près d'un cinquième de l'ensemble des délégués[974]. Néanmoins, au sujet des débats sur la fiscalité internationale, les initiatives entreprises dès 1923 par les dirigeants de la CCI pour convoquer une conférence mixte entre leur Comité des doubles impôts et le Comité fiscal se sont confrontées à la résistance des hauts fonctionnaires français[975]. Comme B. Léon-Dufour et H. Baudouin-Bugnet ont rejeté une intervention trop directe des milieux d'affaires dans les discussions[976], la collaboration s'est dès lors résumée à une participation du secrétaire français du Comité financier aux débats de la CCI et, dans l'autre sens, à une courte visite à la SDN en 1924 d'une représentation de l'organisme parisien emmenée par É. Clémentel.

Après l'atténuation des pressions contre le secret bancaire à Genève, qui coïncide avec la démission de l'OEF de B. Léon-Dufour, la voie est libre en 1926 pour densifier les relations avec le monde économique. Le successeur de l'inspecteur des finances français au poste de représentant du secrétariat au sein du Comité fiscal, le Néerlandais J. de Bordes, un ami de P. Thompson[977], se montre, à l'inverse de son prédécesseur, pleinement disposé à relayer la politique de collaboration avec la CCI préconisée par A. Salter[978]. Le Comité financier donne ensuite son assentiment en mars 1926 à l'entrée de délégués de la CCI dans le Comité fiscal. En septembre 1925, cette commission a littéralement balayé une proposition de coopération de la part de la Conférence parlementaire internationale du commerce, en dépit des invites du Conseil de la SDN à nouer des liens entre l'OEF et cet organe réunissant des politiciens[979]. Quelques mois plus tard, l'intégration des hommes d'affaires de la CCI y est par contre entérinée sans coup férir[980].

973 Rosengarten, *op. cit.*, 2001, p. 33-37 ; Fior, *op. cit.*, 2008, p. 111-120.

974 Bussière, art. cit., 1993, p. 303-307.

975 Sur les demandes de la CCI, voir ASDN, R 362, Lettre d'Édouard Dolléans, secrétaire général de la CCI, à A. Salter, directeur de la Section économique et financière de la SDN, 19 septembre 1923 ; Lettre d'A. Salter à E. Dolléans, 22 septembre 1923 ; Lettre de Willis Booth, président de la CCI, à A. Salter, 30 novembre 1923 ; Lettre d'E. Drummond, secrétaire général de la SDN, à W. Booth, 29 janvier 1924.

976 ASDN, R 362, Lettre de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, à A. Salter, directeur de la Section économique et financière de la SDN, 31 janvier 1924 ; EFS/DT/3e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 3 avril 1924 ; EFS/DT/3e session/PV9, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 4 avril 1924.

977 PRO, IR 40/3419, Lettre de P. Thompson, représentant britannique au sein du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, à J. de Bordes, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 10 mars 1927.

978 ASDN, R 432, Notes de J. de Bordes, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, sur une conversation avec Willard Hill, du Secrétariat de la CCI, 30 novembre 1925 ; Rapport de J. de Bordes, « Double Taxation. Invitation to International Chamber of Commerce », transmis à A. Salter, directeur de la Section économique et financière de la SDN, 1er février 1926.

979 ASDN, F/19e session/PV3, PV du Comité financier de la SDN, 3 septembre 1925 ; ASDN, Journal officiel, PV de la 7e séance de la 34e session du Conseil de la SDN, 10 juin 1925.

980 ASDN, F/21e session/PV6, PV du Comité financier de la SDN, 8 mars 1926.

L'invitation de la CCI dans les discussions permet à l'ASB de concrétiser sa manœuvre de diplomatie parallèle amorcée en 1923. Après la parution du rapport du Comité fiscal en 1925, les banquiers suisses ont tenté de retirer H. Blau des discussions sur l'évasion fiscale de la SDN[981]. Cette démarche avorte : le Conseil fédéral ne revient pas sur la nomination du directeur de l'AFC, que le gouvernement a confirmée en août 1925 et qui est d'ailleurs soutenue par L. Dubois[982]. L'ASB redouble alors ses efforts pour influer sur le cours des débats à la SDN. Probablement grâce au concours des banquiers suisses actifs à la CCI, parmi lesquels figurent A. Jöhr, A. Sarasin ou encore le banquier privé R. Hentsch, le succès est immédiat : R. Julliard accède, déjà à la fin de l'année 1925, à la présidence du Comité des doubles impôts de l'organisation parisienne, et devient, à ce titre, son représentant principal au sein du Comité fiscal de la SDN. À défaut d'extirper la Confédération des débats multilatéraux sur l'évasion fiscale, les milieux financiers helvétiques imposent ainsi, en face du délégué de l'AFC, leur propre représentant au sein des pourparlers[983].

Lorsque R. Julliard obtient la direction du Comité des doubles impôts, la CCI n'a cependant pas encore adopté une ligne très nette sur l'évasion fiscale. Jusqu'en 1926, deux tendances contradictoires s'y sont affrontées sur ce dossier. Il est vrai que la majorité des représentants du monde économique marquent leur réticence à l'égard des recommandations des experts genevois sur l'assistance administrative. Lors de l'étude de leur rapport de 1925 par le Comité des doubles impôts, « *le sentiment général* » de ses membres est « *en faveur de l'approbation pure et simple de la résolution* [nº 13] *adoptée au Congrès de Gênes en 1922* »[984]. Néanmoins, des personnalités en lien étroit avec le monde politique ont inversement appuyé en son sein les essais d'instauration d'une entraide fiscale internationale. C'est le cas du président fondateur de la CCI, É. Clémentel, qui, comme on l'a vu, est intervenu en 1924 en faveur de la lutte contre l'évasion fiscale à la SDN avant d'être nommé ministre des Finances[985]. Une année plus tard, l'industriel italien Alberto Pirelli, qui

---

981 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 7 avril 1926.

982 AFB, E 2001 B, 1000/1508, vol. 34, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD : « Völkerbund, Konferenz betr. internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht », 18 août 1925. Le premier secrétaire de l'ASB, M. Vischer, rapporte en janvier 1927 devant l'ASB une entrevue du 21 avril 1926 avec H. Blau et L. Dubois, à laquelle il a participé en compagnie de R. Julliard. Lors de cette discussion, H. Blau et L. Dubois combattent l'idée d'un retrait de la Confédération des pourparlers sur l'évasion fiscale. AASB, PV du Conseil de l'ASB, 26 janvier 1927, p. 7.

983 En juillet, René Hentsch, membre du Conseil de la CCI, dit simplement que R. Julliard « *a été prié d'assumer la présidence de cette commission* [des doubles impôts] ». AFZ, 480.2.1.1, PV de la 6e séance du Comité national suisse de la CCI, 14 juillet 1925. Lors de la session du Comité des doubles impôts de mai 1925, son président J. Suyling est absent pour des raisons de santé et il est remplacé par le représentant états-unien T. Adams. ACCI, Doubles impôts, Aperçu des travaux de la CCI depuis le Congrès de Rome, juin 1925, in Chambre de Commerce internationale, Brochure nº 34, p. 9. J. Suyling démissionne à la fin de l'année. ACCI, PV du Conseil de la CCI, 6 novembre 1925.

984 ACCI, Doubles impôts, Aperçu des travaux de la CCI depuis le Congrès de Rome, juin 1925, in Chambre de Commerce internationale, Brochure nº 34, p. 15.

985 Il réitère son soutien aux travaux de la SDN sur l'évasion fiscale après son passage à la rue de Rivoli. Voir par exemple ACCI, PV du Conseil de la CCI, 5 mars 1926.

deviendra à son tour président de la CCI en 1927, donne son appui lors du congrès de Bruxelles de l'association aux recommandations du rapport de la SDN sur l'assistance administrative[986]. Un compromis entre ces deux tendances se constitue: l'organisme n'intervient qu'en matière de double imposition et ne prend pas position officiellement sur la question de l'entraide fiscale[987].

Dès son accesssion à la présidence du Comité des doubles impôts, R. Julliard va s'employer à faire pencher la balance en faveur du premier groupe. Similairement à L. Dubois au Comité financier, le banquier suisse change le mutisme de la CCI sur l'assistance fiscale internationale en une attitude de combat. Menant une politique autonome, sans avoir reçu de mandat sur l'évasion fiscale de la part de la CCI, R. Julliard monte en crescendo entre 1926 et 1927 dans sa critique des effets néfastes des mesures internationales d'entraide fiscale. Le banquier ne rencontre que peu de résistance dans les instances internationales. Flanqué de l'Américain George May, associé de la firme d'audit Price Waterhouse, le banquier suisse s'en tient encore, devant le Comité fiscal de la SDN, à des propos relativement prudents en mai 1926 au sujet de la nécessité de ne pas porter atteinte à la liberté des mouvements de capitaux[988]. Plus radicales sont déjà les «*idées personnelles*» qu'il formule en janvier 1927 avec le secrétaire au Comité national français de la CCI, Jean Duchénois, dans une lettre adressée au Comité fiscal: les deux représentants de la CCI enjoignent les fonctionnaires à rayer l'assistance administrative de l'agenda des débats de la SDN[989]. Trois mois plus tard, R. Julliard fait encore un pas supplémentaire au sein des débats fiscaux sans qu'aucun expert ne s'élève contre son discours: à l'encontre de «*ces nouveaux moyens de coercitions et de répression*» que sont les contrôles internationaux contre l'évasion fiscale, il en vient à recommander de s'attaquer à ses causes profondes, liées selon lui à «*l'ingérence des pouvoirs publics dans la vie économique*» et à inviter consécutivement les hauts fonctionnaires à suivre la «*voie de la liberté*» en abaissant les charges d'impôt[990].

---

986 ACCI, PV de la séance du Groupe finances du Troisième Congrès de la CCI à Bruxelles, 24 juin 1925, in Chambre de commerce internationale, Brochure nº 43, p. 15.

987 Aucun commentaire ne figure par exemple à ce sujet dans les résolutions de la CCI votées au Congrès de Bruxelles sur le rapport des experts de la SDN de 1925. ACCI, Resolutions passed at third Congress, Brussels, juin 1925, in Chambre de commerce internationale, Brochure nº 40, p. 8-20. Voir également, ACCI, Doubles impôts, Aperçu des travaux de la CCI depuis le Congrès de Rome, juin 1925, in Chambre de commerce internationale, Brochure nº 34; PV du Conseil de la CCI, 25 juin 1926.

988 ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926. Voir également le compte rendu de la session que fait R. Julliard au secrétaire général de la CCI, E. Dolléans, qui est ensuite transmis à l'ASB. AASB, Lettre de R. Julliard, président du Comité des doubles impôts de la CCI, à E. Dolléans, 28 mai 1926, en annexe du Rapport préliminaire du PV du Conseil de l'ASB, 3 juillet 1926.

989 ASDN, R 432, Lettre de J. Duchénois, secrétaire général assistant du Comité national français de la CCI, et R. Julliard, président du Comité des doubles impôts de la CCI, à C. Clavier, représentant belge au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5 janvier 1927. La lettre est ensuite lue devant le Comité. ASDN, EFS/DT/7e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 7 janvier 1927, p. 11-13.

990 ASDN, EFS/DT/8e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 avril 1927, p. 13-14.

En parallèle, la politique de R. Julliard est progressivement consacrée par la CCI. En février 1927, le banquier n'hésite pas, pour faire adopter ses vues, à croiser le fer avec É. Clémentel sur le dossier de l'évasion fiscale. Alors que l'ex-ministre des Finances du Cartel des gauches invite encore la CCI à éviter de faire «*figure de défenseur des fraudeurs*» face à la SDN, le discours ultralibéral du banquier genevois obtient une large approbation au Conseil de la CCI. Le champion de la réaction à la supertaxe belge, M. Despret, vilipende par exemple les «*mesures fiscalo-politiques*» de l'organisme genevois[991]. Finalement, au Congrès de Stockholm de la CCI, à l'été 1927, les membres du Comité des doubles impôts votent pour la première fois à l'unanimité une résolution officielle sur l'entraide fiscale. Le texte reprend l'argumentaire de R. Julliard sur les causes fondamentales de l'évasion fiscale, tout en appelant au respect du secret bancaire face aux administrations[992].

On peut considérer qu'au milieu des années 1920, une division du travail s'est en quelque sorte instaurée à la SDN entre les dirigeants britanniques et suisses pour cadenasser les tentatives de régulation contre l'évasion fiscale. D'un côté, A. Salter, O. Niemeyer et H. Strakosch – les proches de M. Norman qui dominent autant l'OEF que la politique financière britannique – mettent en place les conditions propices à une évacuation des pressions contre les politiques d'attraction des capitaux. La stratégie britannique reste cependant empreinte de modération: elle vise à endiguer les tentatives de lutte contre l'évasion fiscale en veillant à ce qu'elles restent confinées dans les limites du compromis du rapport de 1925, jugé peu dangereux au Treasury[993]. G. Canny voit, par exemple, le Comité fiscal comme un simple «*organisme de rédaction*», destiné à créer des modèles de convention «*sans modification*» des principes adoptés dans les débats précédents[994]. P. Thompson reste également en retrait, à partir de 1926, dans les discussions sur les échanges de renseignements fiscaux en consentant à s'associer aux résolutions sur l'assistance bilatérale par la transmission des informations en possession des administrations[995].

Mais, d'un autre côté, le bouclier anglais est secondé par l'épée suisse. Les délégués helvétiques mettent à profit le cadre libéral du multilatéralisme économique de la fin des années 1920 pour mener, sur trois fronts, la contre-offensive contre l'assistance fiscale.

---

991 ACCI, PV du Conseil de la CCI, 25-26 février 1927, p. 6.

992 ACCI, Résolutions votées au Congrès de Stockholm, 27 juin-2 juillet 1927, in Chambre de Commerce internationale, Brochure nº 60, p. 19-20. Pour le discours de R. Julliard à Stockholm, voir Séance du Groupe des Doubles impôts, 28 juin 1927, in «Compte rendu du Congrès de Stockholm», *Journal de la Chambre de commerce internationale*, 15, septembre-octobre 1927, p. 22-23.

993 Au sujet de la suite des sessions du Comité fiscal, O. Niemeyer note que la commission n'est susceptible «*de produire aucun dégât grave*». PRO, IR 40/3419, Note d'O. N[iemeyer] du 7 août 1925 en marge d'une lettre de F. A. Barrett, de l'Inland Revenue, à W. Guinness, financial secretary au Trésor, 6 août 1925.

994 PRO, IR 40/3419, Lettre de G. Canny, représentant britannique au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, à B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 16 septembre 1925.

995 ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926, p. 9-11.

Pendant que R. Julliard s'affaire à transformer le Comité des doubles impôts de la CCI en un *lobby* contre les contrôles fiscaux, H. Blau et L. Dubois combattent également tous les types d'échanges de renseignements internationaux dans deux organes de la SDN. Le banquier de la SBS réitère en juin 1927 au sein du Comité financier son opposition à l'entraide administrative, une «*inquisition fiscale*» qu'il juge «*anti-libérale*»[996]. Quant à H. Blau, à côté de sa plaidoirie contre la bilatéralité des accords sur l'évasion fiscale, il est le seul expert en mai 1926 à contester explicitement au Comité fiscal le principe de la transmission d'informations aux autorités étrangères, non seulement sur les valeurs mobilières, mais également sur les bénéfices des multinationales ou, certes avec quelque réserve, sur les créances hypothécaires et les immeubles[997].

À mesure que l'OEF laisse libre cours au jeu de la diplomatie bancaire, il est finalement intéressant de voir les pontes de l'ASB, si peu enclins *a priori* à soutenir le multilatéralisme économique de la SDN, devenir élogieux devant les activités du Comité financier. En octobre 1925, au terme de la Journée des banquiers, tenue cette année-là à Genève, les membres de l'association faîtière se rendent en excursion au siège de la SDN. «[L]*à, dans le grand salon vitré*» de J. Avenol, A. Sarasin, le président de l'ASB, visiblement ému, se décide alors à prendre la parole. Dans un hommage à «*l'œuvre du relèvement de l'Autriche*», il conclura son discours en avouant avoir désormais compris «*la tâche magnifique et indispensable qui est celle de l'institution de Genève*»[998].

Les pays non-occidentaux au Comité fiscal

Symétriquement à la capacité d'intervention des milieux bancaires, la manière dont les représentants des pays non-occidentaux sont traités au sein du Comité fiscal est un deuxième révélateur de la balance des rapports de force à la SDN. L'invitation des nouveaux experts dans les débats ne fait d'aucune manière contrepoids au dogme du libéralisme financier de l'OEF. Par un mélange de désintérêt, d'absence de volonté et d'incapacité de leur part à contester les décisions dans le Comité, leur inclusion n'a en fait qu'un impact très restreint. Au sujet des pourparlers sur l'évasion fiscale, l'élargissement du Comité tend même paradoxalement à accélérer leur mise au ban. Lorsque H. Blau soutient en 1926 le multilatéralisme des échanges internationaux de renseignements – usant par ce biais d'un moyen détourné de combattre la lutte contre l'évasion fiscale –, il reçoit en effet l'appui de tous ces nouveaux experts, depuis le représentant du Japon et des Indes néerlandaises jusqu'aux négociateurs vénézuélien et argentin en passant par le délégué polonais[999]. Ce groupe d'États

[996] ASDN, F/27e session/PV11, PV du Comité financier de la SDN, 14 juin 1927, p. 3.

[997] ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926, p. 5.

[998] SWA, Bv J2, PV de la 12e assemblée générale de l'ASB, 10 octobre 1925.

[999] ASDN, EFS/DT/6e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 mai 1926, p. 3-6. Le Polonais S. Zaleski se rétracte cependant immédiatement.

se distancie des mesures internationales de surveillance fiscale pour deux raisons. D'une part, la plupart des délégués calculent que leurs administrations ne retireraient aucun bénéfice de l'entraide fiscale. Le Vénézuélien, F. Alvarez Feo, exprime, sans détours, que «*son pays n'a pas de capitaux à l'étranger et n'attache par conséquent qu'un intérêt minime à l'évasion fiscale*»[1000]. Alors que les nouveaux États inclus dans les débats ne possèdent qu'un système d'imposition directe embryonnaire, voire ne connaissent tout simplement pas d'imposition personnelle sur le revenu comme dans le cas argentin[1001], la problématique de la fuite des capitaux devant l'impôt du sud vers le nord, qui sera traitée dans les débats fiscaux à l'Organisation des Nations Unies (ONU), n'est pas encore à l'ordre du jour à la SDN. D'autre part, certains représentants de pays pauvres en capitaux vont plus loin en revendiquant ouvertement la nécessité d'encourager la libéralisation des flux financiers pour drainer les investissements en direction de leurs économies. Le délégué de l'administration polonaise, S. Zaleski, se dit par exemple préoccupé des «*conséquences économiques fâcheuses d'un tel contrôle* [sur l'évasion fiscale]*, qui risque d'affaiblir le marché financier*»[1002].

Si la lutte contre l'évasion fiscale internationale ne figure pas à l'agenda politique des nouveaux délégués du Comité fiscal, il est vrai que leur adhésion au libéralisme financier connaît certaines limites concernant l'imposition des investissements directs, en particulier chez les représentants sud-américains. Bien que le rapport des experts sur la double imposition n'ait pas tranché la question de la détaxation intégrale à la source des revenus mobiliers, la primauté a tout de même été assurée, en ce qui concerne les prélèvements progressifs en particulier, aux pays dans lesquels les investisseurs sont domiciliés[1003]. Pour une économie totalement dépendante de l'importation des capitaux comme l'Argentine, qui absorbe à elle seule à la fin de l'entre-deux-guerres près de 6% de l'ensemble des investissements transfrontaliers à long terme dans le monde[1004], ce principe pose un double problème: la taxation des gains au domicile des investisseurs prive le pays de source des revenus de rentrées fiscales tout en plaçant le niveau des prix argentins à la merci de l'augmentation des charges européennes[1005]. Dès l'entame des discussions en mai 1926, l'Argentin S. Oria attire consécutivement l'attention sur les intérêts contradictoires entre les anciens et les

[1000] *Ibid.*, p. 3.
[1001] Sur le développement du système fiscal argentin dans l'entre-deux-guerres, voir José Antonio Sanchez Roman, *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 14-82. L'impôt sur le revenu est institué en 1932.
[1002] ASDN, EFS/DT/6e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926, p. 3.
[1003] Société des Nations, *op. cit.*, 1925, p. 32-33.
[1004] Selon les estimations de Woodruff, *op. cit.*, 1967, p. 156-157. Les investissements étrangers s'élèvent à 3 200 millions $ en 1938. À la veille de la Première Guerre mondiale, ils se situent à 2 950 millions $ (*Ibid.*, p. 154-155).
[1005] ASDN, EFS/DT49, Rapport de S. Oria, représentant argentin au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 19 mai 1926; EFS/DT97, Proposition de S. Oria, 12 janvier 1927.

nouveaux membres du Comité : « *Si les pays d'Europe sont – dirait-on – exportateurs de capitaux, dont une grande partie est investie en Argentine, ce dernier pays est importateur de capitaux, et se trouve donc en antagonisme avec quelques-unes des thèses soutenues dans le rapport.* »[1006]

Or, à chaque fois que les experts des pays du Sud s'écartent du cadre initial de discussion, l'attitude des représentants européens se caractérise par une négligence, proche du mépris, à l'égard de leurs revendications. Pendant que les experts européens consentent à toutes sortes de compromis bancals afin de respecter leurs législations nationales respectives dans les modèles de convention, il existe par contre un consensus au sein des puissances financières pour concevoir leurs rapports vis-à-vis des pays pauvres en capitaux, non pas comme une coopération d'égal à égal mais comme une relation asymétrique visant en dernière instance à universaliser les systèmes de taxation occidentaux. À l'objection que formule S. Oria en mai 1926 à propos du rapport de 1925, S. Damsté rétorque significativement que « *la règle générale* [de l'imposition au domicile] *doit rester en vigueur. Il ne faut pas perdre de vue que le présent Comité fait principalement œuvre d'avenir.* [...] *L'Amérique du Sud et les Indes orientales, dans un avenir plus ou moins éloigné, cesseront de devoir emprunter et pourront faire face à leurs besoins. À ce moment, la règle générale* […] *sera valable pour ces pays* »[1007].

La désinvolture dont font preuve les représentants européens face aux États du Sud est perceptible au sujet des deux principaux points que contestent les représentants d'Amérique latine par rapport aux résolutions de 1925. Le premier principe que remettent en cause F. Alvarez Feo et S. Oria, avec l'appui de l'expert de l'administration coloniale des Indes néerlandaises, L. J. Van der Waals, porte sur la taxation des entreprises de navigation. Après une visite au Comité fiscal en 1924 des défenseurs des intérêts de ces compagnies, qui cherchent à généraliser une disposition introduite sous réserve de réciprocité en 1921 dans la législation états-unienne[1008], les sociétés de transport et de commerce maritimes ont en effet bénéficié dans le rapport des experts d'un privilège en comparaison des autres multinationales commerciales et industrielles. Selon le principe adopté, les entreprises de navigation ne devraient être imposées qu'au lieu de leur direction, ce qui signifie que les bénéfices des compagnies étrangères seraient totalement détaxés dans les pays de source des revenus même si ceux-ci sont obtenus par l'entremise

---

[1006] ASDN, EFS/DT/6e session/PV1, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 mai 1926, p. 8.

[1007] ASDN, EFS/DT/6e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 18 mai 1926.

[1008] ASDN, EFS/DT/4e session/PV9, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 24 octobre 1924. Voir également ASDN, EFS/DT/14, Communication du Secrétariat sur la double imposition des entreprises de navigation, 9 septembre 1924 ; EFS/DT15, Note relative au système américain d'exemption réciproque d'impôt pour les compagnies étrangères de navigation, rédigée par Charles S. Haight, de la compagnie maritime Haight, Smith, Griffin and Deming, 23 septembre 1924.

de dépôts ou de succursales. Au détriment des recettes fiscales des pays d'extraction des marchandises, les recommandations des experts de la SDN favorisent donc de façon exceptionnelle l'État dans lequel les sociétés de ce type possèdent leur centre de direction[1009].

En mai 1926, après que la détaxation réciproque a été acceptée par plusieurs États européens, dont la Grande-Bretagne, les *lobbies* des compagnies de navigation, par l'entremise de la Commission des communications et du transit de la SDN, reviennent à la charge devant le Comité fiscal en tentant désormais d'étendre l'exemption aux entreprises de navigation fluviale[1010]. Pour les délégués sud-américains et asiatiques, la frontière du tolérable est alors franchie. La perte de recettes fiscales engendrée par le privilège accordé aux compagnies de transport maritime et fluvial serait considérable autant pour une colonie comme les Indes néerlandaises, dont certaines sociétés de navigation hollandaises tirent l'entier de leurs revenus sans s'y domicilier, que pour un pays tel que l'Argentine, où une grande partie du transport commercial passe par des voies fluviales dominées par des compagnies étrangères[1011]. Toutefois, l'alliance des représentants des pays du Sud ne fait pas le poids face aux puissances occidentales : sous l'instigation de P. Thompson, qui est tout comme A. Salter très proche des *lobbies* des compagnies de navigation[1012], la possibilité d'étendre le privilège des sociétés de transport est tout de même admise dans les recommandations des experts en avril 1927, certes avec l'inclusion d'une clause échappatoire[1013]. La création de cette niche fiscale dans le droit international a des conséquences toutes réelles. Le mouvement de détaxation réciproque des bénéfices des compagnies étrangères, soit par la modification des législations intérieures, soit par la signature de conventions bilatérales, se propage rapidement durant l'entre-deux-guerres[1014]. Validé par la SDN, le principe de détaxation à la source des revenus du commerce

---

1009 Société des Nations, *op. cit.*, 1925, p. 31.

1010 ASDN, EFS/DT/6e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 mai 1926. Voir également ASDN, EFS/DT51, Note sur la double imposition et l'industrie des transports maritimes, présentée par la Délégation de la Commission consultative et technique des communications et du transit de la SDN, 29 mai 1926.

1011 ASDN, EFS/DT/6e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 21 mai 1926 ; EFS/DT/7e session/PV4, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion de la SDN, 6 janvier 1927 ; EFS/DT/92, Rapport de S. Oria, représentant argentin au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 11 janvier 1927.

1012 PRO, IR 40/3419, Lettre de la Cunard Steamship Company à P. Thompson, représentant britannique au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 28 février 1924. Cette lettre montre que P. Thompson est un ami de l'armateur américain, C. S. Haight. Après avoir évoqué les problèmes de double imposition des compagnies de navigation, la lettre se finit par les mots suivants : « [a]*vec les très grands remerciements pour l'aide que vous donnez à nous, pauvres armateurs, dans cette affaire* ». Voir également Lettre de Henry Cleminson, directeur de la Chamber of Shipping du Royaume-Uni, à P. Thompson, 29 septembre 1928. A. Salter est né, pour sa part, dans une famille d'armateurs.

1013 ASDN, EFS/DT/8e session/PV3, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 6 avril 1927.

1014 Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 20-21.

maritime va dès lors être intensément mis à profit au travers de la prolifération des domiciliations de compagnies de navigation dans les petits centres *offshore*, à Panama par exemple déjà à partir des années 1920[1015].

Le carcan imposé par les puissances européennes dans lequel évoluent les débats sur la double imposition apparaît encore plus nettement sur le second point contesté par les experts sud-américains : l'incidence de l'augmentation des charges fiscales en Europe sur le niveau des prix des pays débiteurs. Les entreprises privées étrangères qui détiennent un monopole de service public dans les pays du Sud sont spécifiquement visées puisqu'elles ont la possibilité de répercuter intégralement l'augmentation des taux d'impôts sur les consommateurs sud-américains du fait de l'absence de concurrence. Face à cette situation fréquente en Amérique latine, pour S. Oria et F. Alvarez Feo, il s'agit de poser, dans les conventions internationales, des garde-fous à la répercussion des taxes européennes. Mais à l'hétérodoxie de la proposition, qui rompt avec les canons du droit fiscal international, répond une levée de boucliers impressionnante de la part des représentants européens. Peu enclins habituellement au consensus sur la problématique de la double imposition, C. Clavier, M. Borduge, H. Blau et P. Thompson, soit les représentants des principaux pays européens investisseurs en Argentine, font cause commune pour mettre en échec la proposition sud-américaine[1016]. Tandis que les délégués vénézuélien et argentin évoquent l'impact désastreux de l'élévation de l'*income tax* sur le prix des billets de chemins de fer dans leurs pays depuis la guerre, c'est une nouvelle fois P. Thompson qui se charge en janvier 1927 de balayer d'une main un point «*hors de discussion*»[1017]. Non sans condescendance, la proposition est enregistrée «*avec sympathie*» par le Comité[1018], avant d'être renvoyée à un débat ultérieur qui n'aura jamais lieu[1019]. De son expérience genevoise, S. Oria tirera, à son retour au pays, un tableau acerbe sur le désintérêt des représentants des grandes

[1015] Palan, Murphy, Chavagneux, *op. cit.*, 2010, p. 131. En 1939, l'expert américain Mitchell B. Carroll recense 67 traités internationaux sur la navigation fluviale et maritime signés depuis 1920. ASDN, F/Fiscal/114, Liste des arrangements internationaux relatifs aux problèmes fiscaux, dressée par M. Carroll, 25 mai 1939.

[1016] ASDN, EFS/DT/6e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 mai 1926 ; EFS/DT 60, Projet de résolution présenté par S. Oria, représentant argentin au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 28 mai 1926 ; EFS/DT 70, Observations de S. Damsté, représentant néerlandais au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, sur la proposition de S. Oria concernant l'imposition d'entreprises exploitant des services publics, 5 novembre 1926 ; EFS/DT/7e session/PV11, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 12 janvier 1927 ; EFS/DT97, Proposition de S. Oria, 12 janvier 1927. Notons qu'en 1914 comme en 1938, le Royaume-Uni possède plus d'investissements à long terme en Argentine que dans toute l'Europe. Woodruff, *op. cit.*, 1967, p. 154-157.

[1017] ASDN, EFS/DT/7e session/PV11, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 12 janvier 1927, p. 9.

[1018] ASDN, EFS/DT/6e session/PV6, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 20 mai 1926, p. 14.

[1019] ASDN, EFS/DT/7e session/PV11, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 12 janvier 1927.

puissances pour les difficultés économiques des pays débiteurs. L'administration argentine ne réapparaîtra d'ailleurs plus, à partir de 1928, au sein des discussions fiscales internationales de la SDN[1020].

Le second rapport des experts de 1927

Dans le cadre de la stabilisation financière européenne, on le voit, le Comité fiscal s'est défait, entre 1925 et 1927, de sa double ambition initiale : influer sur les pratiques de taxation des États et provoquer un accord multilatéral à la SDN sur la superposition d'impôts et l'évasion fiscale. L'essentiel des discussions s'est dès lors résumé à un arbitrage entre les différentes législations nationales pour parvenir à rédiger des conventions-types non contraignantes, destinées à être utilisées ultérieurement dans des négociations interétatiques. En avril 1927, les experts du Comité fiscal produisent quatre modèles d'accords, au sujet respectivement de la double imposition des revenus, de la superposition d'impôts sur les successions, de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire en matière de recouvrement d'impôts. En comparaison des résolutions de 1925, deux modifications principales ont été apportées au texte. D'une part, la résolution sur la double taxation des valeurs mobilières – le conflit principal entre les experts au sujet de la superposition d'impôts qui a été laissé en suspens dans le rapport de 1925 – fait l'objet d'un nouveau compromis entre les partisans de l'imposition à la source et ceux de la taxation au domicile : l'article 3 de la convention recommande que les taxes cédulaires perçues à la source sur les intérêts des obligations, des prêts et des comptes bancaires soient remboursées aux non-résidents sur justification de leur domicile, tandis que l'article 4 confère à l'État de la source du revenu le droit de conserver son impôt sur les dividendes[1021]. À l'article 10, un crédit d'impôt, sur le modèle américain, est en outre accordé pour déduire de la somme à payer comme impôt progressif au domicile les taxes proportionnelles déjà acquittées à la source[1022]. Dans le texte de commentaires, annexé à la convention-type, figurent cependant des clauses dérogatoires sur les articles 3-4, et le crédit d'impôt comporte toutes sortes de possibilités de limitation[1023].

[1020] Salvador Oria, « Estudio de los problemas económicos y financieros de la Sociedad de las Naciones y su relación con la Argentina », *Revista Biblioteca*, novembre 1927, p. 183-184. S. Oria rapporte par exemple un dialogue avec un membre européen du Comité fiscal qui, après qu'Oria lui a dit qu'il représentait l'Argentine, aurait rétorqué : « [A]*lors, vous venez de Rio de Janeiro ?* » (*Ibid.*, p. 186).
[1021] Société des Nations, *Double imposition et évasion fiscale. Rapport présenté par le Comité des experts techniques*, Genève : Société des Nations, 1927, p. 10.
[1022] *Ibid.*, p. 11.
[1023] *Ibid.*, p. 14-18. Il faut ici entrer dans des considérations quelque peu techniques. Le crédit d'impôt – qui permet de déduire les taxes prélevées à la source (appelées taxes « réelles » ou taxes « cédulaires ») de l'impôt progressif au domicile (impôt « personnel ») – comporte trois limitations dans le rapport. 1) Le crédit accordé porte uniquement sur le plus petit montant entre la somme des impôts payés à l'étranger et le montant des impôts qui auraient dû être payés au domicile sur les revenus taxés à la source. Ceci signifie que si le taux de l'impôt progressif est plus bas que celui de l'impôt cédulaire étranger, c'est le taux du

D'autre part, au sujet de l'évasion fiscale, la bilatéralité des mesures sur l'assistance administrative et judiciaire est explicitement mentionnée dans le titre des deux accords-types[1024]. Cette concession à la lutte contre l'évasion fiscale, à laquelle se résout H. Blau à partir de janvier 1927, est contrebalancée elle aussi par une note contradictoire dans le commentaire, qui recommande que «*les arrangements à intervenir en matière d'assistance administrative englobent la plupart des États*»[1025]. En outre, tout en faisant sienne la réserve du Comité financier sur la nécessité de ne pas porter atteinte à «*la libre circulation des richesses*» et en limitant comme précédemment les échanges d'informations aux renseignements que possède une administration «*dans le cadre de sa pratique fiscale*», les commentaires prennent encore plus explicitement parti en faveur de la préservation du secret bancaire que le rapport de 1925. Lorsque le texte en vient à évoquer la «*question délicate*» de la surveillance des comptes en banque et des valeurs au porteur, c'est pour diriger l'attention sur les «*réactions graves et complexes*» que provoquent ces contrôles à l'intérieur des États, «*réactions dont l'acuité serait considérablement augmentée*» par l'extension des «*investigations au-delà des frontières*»[1026].

Truffé de contradictions, quoique fortement empreint du conservatisme fiscal de la seconde moitié des années 1920, le compromis fragile sur la taxation des valeurs mobilières exportées ne va pas résister à l'entrée en jeu des délégués états-uniens lors de la dernière étape du processus de négociations multilatérales. Au mois d'octobre 1928, une conférence internationale, réunissant des représentants de 27 gouvernements, est organisée par la SDN pour valider les accords-types comme bases uniformes de négociations bilatérales. La réunion va déboucher sur une remise en cause fondamentale des principes négociés depuis 1923 à Genève.

premier qui s'applique pour la partie du revenu concernée par le crédit d'impôt. 2) Il est stipulé que les déductions ne peuvent excéder un certain pourcentage de l'impôt progressif, une indétermination qui laisse une grande marge de manœuvre aux futures négociations. 3) La clause la plus importante est la suivante: si dans le pays de domicile un impôt cédulaire existe sur le revenu taxé à la source à l'étranger, l'État du domicile abandonne cet impôt réel, mais n'applique pas le crédit d'impôt. Pour les valeurs mobilières étrangères, un pays comme la France ne devrait ainsi pas accorder le crédit d'impôt, puisqu'il connaît un impôt cédulaire sur les coupons étrangers. Par contre, un pays comme la Suisse – dont l'impôt sur les coupons n'est pas levé sur les valeurs non cotées dans les bourses helvétiques – devrait théoriquement appliquer le crédit. Tout du moins selon l'appréciation de P. Thompson, il en est de même pour la Grande-Bretagne où l'*income tax* ne correspond pas véritablement à un impôt réel. ASDN, EFS/DT 134, Note de P. Thompson, représentant britannique au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, concernant l'application du premier projet de convention bilatérale à la situation de la Grande-Bretagne du point de vue fiscal, 22 octobre 1928. Néanmoins, cette interprétation est sujette à caution étant donné qu'il s'agit d'un problème de nomenclature. Au moment de l'examen du rapport, concernant le système américain, qui est proche sur ce point de celui britannique, le juriste états-unien M. Carroll relève l'ambiguïté de la résolution. Mitchell B. Carroll, Thomas Adams, «Double taxation relief. Discussion of Conventions drafted at international conference of experts, 1927 and other measures», *US Trade Information Bulletin*, 523, 1928, p. 19.

[1024] Société des Nations, *op. cit.*, 1927, p. 22-30.

[1025] *Ibid.*, p. 25.

[1026] *Ibid.*, p. 24-25.

Avant d'évoquer le déroulement de cette conférence, il est nécessaire toutefois, pour comprendre la politique suisse qui y est menée, de revenir quelques années en arrière. Depuis 1924, tandis que les débats multilatéraux se concentrent sur la taxation des valeurs mobilières, l'augmentation des contentieux fiscaux des multinationales industrielles helvétiques à l'étranger est devenue la préoccupation principale en matière de fiscalité internationale au sein du DPF. La manière dont sont résolus ces contentieux détermine ainsi le positionnement des dirigeants suisses au sujet de l'opportunité d'utiliser les conventions-modèles de la SDN pour entamer des négociations bilatérales sur la double imposition.

3.2 L'entame de négociations bilatérales et la Conférence internationale de Genève (1925-1928)

3.2.1 Dérégulation fiscale internationale ou négociations bilatérales ? La politique fédérale à la croisée des chemins (1924-1928)

À partir de 1925, le DFFD adopte progressivement une position favorable à la conclusion d'accords de double imposition par la Confédération. Ce tournant est encouragé par le délaissement de la conclusion d'un accord multilatéral à la SDN, ce qui ouvre la porte en Europe aux négociations bilatérales. Lors de la deuxième phase des débats du Comité fiscal, Genève sert d'ailleurs de point de rencontre entre les hauts fonctionnaires fiscaux pour amorcer des pourparlers interétatiques sur la double imposition. Les délégués italien et allemand entrent par exemple en contact avec H. Blau lors de la session de mai 1926. La littérature académique a le plus souvent analysé de façon généalogique ce passage du multilatéralisme au bilatéralisme fiscal – la première phase enfanterait la seconde – sans prendre en compte le fait que le virage vers des pourparlers bilatéraux résulte surtout de l'échec d'un accord englobant plusieurs États à la SDN[1027]. Les études n'ont en outre pas suffisamment souligné jusqu'à ce jour combien la multiplication des négociations bilatérales était liée à des modifications des principes de taxation appliqués dans les pays européens. En réalité, bien plus que l'influence de la SDN, l'acceptation de la part du DFFD de la conclusion de conventions par la Confédération est surtout le résultat de la conjonction de deux autres facteurs : d'une part, l'abandon des pressions étrangères contre la gestion de fortune transfrontalière et, d'autre part, l'augmentation des contentieux fiscaux impliquant les multinationales helvétiques. *A priori* contradictoires, ces facteurs sont tous deux les produits de la stabilité financière et monétaire en Europe. Alors que les projets d'une taxation rigoureuse de la fortune mobilière sont délaissés, ce qui relâche de fait les attaques contre les pratiques d'évasion fiscale des banques suisses, une fraction plus importante

[1027] Voir par exemple Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 24-27 ; Graetz, O'Hear, art. cit., 1997, p. 1107.

des charges fiscales des grands pays d'Europe continentale est reportée sur les entreprises durant la deuxième moitié des années 1920[1028].

Selon une étude entreprise par l'AFC en 1926, dont les résultats sont synthétisés dans le **Tableau 8**, les conflits de taxation sur les revenus étrangers des sociétés suisses s'accélèrent au milieu des années 1920. Entre 1921 et septembre 1926, les Finances fédérales identifient 137 litiges fiscaux avec l'étranger impliquant pour une moitié environ des résidents helvétiques et pour l'autre moitié des sociétés suisses. Près de 50 % des cas de double imposition sont intervenus avec l'Allemagne, tandis que les autres pays limitrophes englobent plus de 25 % des conflits. Comme l'indique le sondage, les problèmes fiscaux des non-résidents en Suisse sont par contre beaucoup plus restreints. Alors que le gouvernement s'est recroquevillé depuis la fin de la guerre derrière la souveraineté fiscale des cantons pour éluder la signature de conventions internationales, avec l'augmentation des contentieux fiscaux à l'étranger, le DFFD ne prête plus attention à cette objection légale. Au moins dès le mois de juin 1925, J.-M. Musy invite le Conseil fédéral à se préparer juridiquement à la conclusion future d'accords sur la fiscalité internationale[1029]. Une année plus tard, après la première session du Comité fiscal élargi de la SDN, le chef du DFFD est catégorique devant le Conseil fédéral : relevant que les « *plaintes* [des] *industriels et commerçants au sujet des empiétements fiscaux par l'étranger se multiplient* », celui-ci en conclut que « [s]*ur la durée la Suisse pourra de toute façon difficilement se priver de la conclusion d'accords de double imposition* »[1030]. Et, à partir de 1927, à l'AFC et au DFFD, on soutient officiellement la compétence juridique de la Confédération pour signer des conventions fiscales en son propre nom[1031]. Les Finances fédérales se placent en contradiction avec les avis des principaux spécialistes suisses du droit fiscal international : selon le principe constitutionnel, d'après lequel la fiscalité directe est du ressort des cantons, les juristes attribuent le droit exclusif de conclusion des accords de double imposition aux autorités cantonales[1032].

[1028] En France, par exemple, entre 1925 et 1929, le produit de l'impôt progressif sur le revenu stagne, passant de 2,6015 à 2,7284 milliards FF, tandis que celui de l'impôt sur les bénéfices commerciaux et industriels augmente très significativement, de 2,0506 à 4,7174 milliards FF. Ministère des Finances, *op. cit.*, 1963, p. 964.

[1029] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 19 juin 1925.

[1030] AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport du DFFD, signé J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, transmis au Conseil fédéral, « Völkerbund. Konferenz betr. internationale Doppelbesteuerung und Steuerflucht », 29 juin 1926.

[1031] Voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Lettre de J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 21 février 1927.

[1032] Édouard His, « De la compétence des cantons suisses de conclure des traités internationaux, spécialement concernant la double imposition », *Revue de droit international et de législation comparée*, 10, 1929, p. 454-479 ; Paul Guggenheim, « La convention germano-suisse du 15 juillet 1931 en vue d'éviter la double imposition », *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 51, 1932, p. 280 ; Ernst Blumenstein, « Das Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Deutschen Reich », *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 1/1, 1932, p. 4-7.

Tableau 8: Enquête du DPF sur les cas de litige en matière de double imposition entre 1921 et 1926

	ALL	AUT	FR	IT	EU OUEST	EU EST	AUTRES	TOT
Domicile suisse	62	11	18	10	13	13	10	137
Industries	18	4	8	6	6	2	1	45
Banques	13	1	4	1	1	3	2	25
Particuliers	31	6	6	3	6	8	7	67
Domicile étr.	19	4	10	3	4	1	5	46
Industries	2		3	1	1		0	7
Banques	7		4		1		0	12
Particuliers	10	4	3	2	2	1	5	27

Note: Les «industries» comprennent les sociétés de commerce international; les «banques» intègrent les sociétés d'assurance. Sous EU OUEST, sont regroupés les pays d'Europe occidentale autres que l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie. La catégorie EU EST inclut évidemment tous les pays d'Europe de l'Est.
Les résultats du sondage ne sont qu'indicatifs pour trois raisons. Tout d'abord, il ne s'agit que des conflits de taxation dont l'administration fédérale a connaissance. Ensuite, un litige recensé regroupe parfois une multitude de cas de double imposition du même type. Enfin, il est difficile dans certains cas de distinguer les revenus industriels de ceux des particuliers: un individu, doublement taxé, peut être un agent autonome d'une firme industrielle, par exemple.
Les quelques cas classés sous «Diverse Länder» qui regroupent des contentieux généraux de double imposition sans mention du pays n'ont pas été pris en compte.

Source: AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 2, «Zusammenstellung internationaler Doppelbesteuerungsfälle (1921-September 1926)», transmis par J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 4 janvier 1927. Les résultats de l'enquête pour l'Allemagne se trouvent dans le carton suivant: AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, «Zusammenstellung internationaler Doppelbesteuerungsfälle (1921-September 1926). IV Deutschland».

Les succès de la politique de dérégulation du DPF et de l'ASB: l'accord sur les hypothèques allemandes et la convention de double imposition avec l'Autriche

Le virage du DFFD en faveur d'une régulation des relations fiscales ne remet en rien en cause le consensus de base de la politique suisse, à savoir le refus des échanges de renseignements avec l'étranger. Cette position de principe est exprimée une nouvelle fois dans les négociations bilatérales par le gouvernement et l'administration fédérale au printemps 1926. Les négociateurs allemands tentent alors de mettre à profit l'ouverture de pourparlers commerciaux avec la Suisse pour y associer la conclusion d'un accord sur la double imposition contenant des clauses sur l'assistance administrative et juridique. Sans semble-t-il se référer aux associations économiques, mais avec l'assentiment de H. Blau, le DPF et le DFFD écartent immédiatement la proposition. Afin de ne pas compromettre l'accord commercial entre les deux pays, la DAE use alors d'une tactique dilatoire, en promettant l'ouverture ultérieure de discussions sur la fiscalité internationale au gouvernement

allemand[1033]. Mais si les exigences étrangères en matière d'assistance continuent à représenter le principal frein à l'entame de négociations contre la double imposition par le Conseil fédéral, l'amorce de pourparlers est également entravée par la politique du DPF. Une grande prudence reste de mise au sein des Affaires étrangères suisses jusqu'au début de l'année 1928 au sujet de l'intérêt d'associer la Confédération à des conventions générales sur la double imposition. Face à l'alarmisme de J.-M. Musy, le DPF minimise durant l'été 1926 l'ampleur des cas de superposition d'impôts et plaide en faveur de la poursuite de la politique suisse menée depuis la guerre[1034]. Pour résoudre les contentieux de double imposition, le DPF compte sur le déclenchement au cas par cas de démarches diplomatiques, auxquelles serait associée la conclusion de conventions par les cantons pour des litiges ponctuels, à l'image de l'accord intervenu en mars 1923 avec l'Allemagne sur les revenus du travail.

En ce qui concerne les affaires bancaires, le DPF possède de bons arguments à faire valoir pour soutenir le maintien d'une dérégulation des relations fiscales internationales. Entre 1926 et 1927, avec le concours de l'ASB, les actions de l'appareil diplomatique suisse aboutissent en effet sur deux succès notoires. Un premier succès est engrangé face à la nouvelle législation fiscale sur les sociétés du Reich. Introduit le 10 août 1925, le *Körperschaftssteuer* est conçu comme un tarif de combat pour les entreprises étrangères : sur le modèle des pratiques en vigueur pour les droits de douane, le Reich s'octroie un pouvoir de taxation très vaste à la source des revenus tirés d'Allemagne afin de forcer les gouvernements étrangers à entrer en négociations sur la double imposition et à accorder par réciprocité des dégrèvements fiscaux aux capitaux allemands exportés[1035]. Pour les banques suisses, l'introduction du *Körperschaftssteuer* a essentiellement une conséquence : les crédits hypothécaires accordés par des établissements helvétiques sont à nouveau frappés à la source. Afin que la charge fiscale repose sur les établissements créditeurs, la taxe n'est de surcroît pas prélevée au moyen d'une retenue auprès des débiteurs, mais une déclaration d'impôt est exigée des instituts financiers. Après les contentieux sur les affidavits à la sortie de la guerre, la problématique de la confidentialité des activités bancaires suisses ressurgit, par ce biais, dans les relations financières avec l'Allemagne.

Les dirigeants helvétiques parviennent cependant avec une facilité remarquable à suspendre la taxation des hypothèques allemandes en mains des banques. Dès l'entrée

[1033] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre du DFFD à E. Schulthess, conseiller fédéral en charge du DFEP, 26 mars 1926 ; Lettre de Walter Stucki, directeur de la Division du commerce du DFEP, à la DAE, 17 avril 1926 ; Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 29 avril 1926 ; Lettre de P. Dinichert à W. Stucki, 12 mai 1926. Voir également BArch, R2/19712, Rapport du Reichsfinanzministerium, 4 mai 1926 ; Lettre de R. Dorn, directeur au Reichsfinanzministerium, à l'Auswärtiges Amt, 5 juin 1926.

[1034] AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport complémentaire [« Mitbericht »] du DPF, 7 juillet 1926, annexé au Rapport du DFFD du 29 juin 1926, transmis au Conseil fédéral.

[1035] C'est l'interprétation de la législation allemande que fait par exemple le consul suisse à Munich. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Lettre de Hans Zetter, consul général de Suisse à Munich, au Conseil d'État des Grisons, 27 décembre 1927.

en vigueur de la loi, le Conseil de l'ASB, sur les injonctions des milieux d'affaires zurichois[1036], prend en septembre 1926 la décision de pousser les banques suisses à ne transmettre aucune déclaration d'impôts et à ne s'acquitter d'aucune taxe[1037]. À la suite des actions du DPF et des banques elles-mêmes, plusieurs délais de paiement sont par la suite obtenus auprès des fonctionnaires fiscaux allemands. Dans la parfaite continuité des relations de la finance helvétique avec son voisin septentrional pendant la période inflationniste du début de la décennie, ces démarches se font en fait au mépris du droit allemand. Une consultation par l'ASB de l'expert juridique F. Fleiner débouche sur la conclusion en décembre 1926 que la transmission par l'administration fiscale allemande de formulaires d'impôt aux banques suisses est légale. Selon le professeur zurichois, le seul moyen juridique d'échapper à la taxe consiste à utiliser l'accord du 24 mars 1923 entre le Reich et les cantons limitrophes, qui prévoit à l'article 2 la possibilité de régler au cas par cas des conflits fiscaux autres que ceux liés au revenu du travail[1038]. Si les autorités cantonales sont prêtes à la fin de l'année 1926 et au début de l'année suivante à intervenir en faveur des banques[1039], l'empressement du Reichsfinanzministerium à accorder les dégrèvements fiscaux demandés par les banques suisses ne nécessite pas même ce recours au droit international. Après que l'administration de Karlsruhe a accordé unilatéralement l'exemption d'impôt, le ministère des Finances se déclare prêt en octobre 1927 à intervenir auprès des autres Länder pour généraliser cette décision[1040]. Sans contrepartie apparente, le gouvernement allemand donne entière satisfaction aux banques helvétiques : il suspend le *Körperschaftssteuer* pour les créances hypothécaires des établissements bancaires suisses[1041].

Par un autre procédé, les milieux financiers helvétiques obtiennent des avantages fiscaux encore plus étendus pour leurs placements en Autriche. À l'origine des pourparlers se trouve un litige en 1926 entre ce pays et le canton de Saint-Gall sur la taxation des frontaliers helvétiques et autrichiens, dont les revenus sont passibles d'impôts à la fois sur le lieu de travail et au domicile. Pour résoudre le

[1036] AASB, Rapport préliminaire, signé A. Sarasin et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, au PV du Conseil de l'ASB du 10 septembre 1926, p. 4-5.
[1037] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 10 septembre 1926, p. 5-8.
[1038] AASB, Rapport de F. Fleiner, professeur de droit à l'Université de Zurich, 1er décembre 1926, annexé au Rapport préliminaire du PV du Comité de l'ASB, 8 décembre 1926.
[1039] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Circulaire de P. Dinichert, chef de la DAE, aux Départements des finances des cantons de Saint-Gall, Zurich, Aarau, Bâle-Campagne, Thurgovie, 27 décembre 1926, avec, à la suite de la circulaire, les lettres de réponses positives des différents Conseils d'État.
[1040] Sur ces démarches, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, 29 octobre 1926 ; Circulaire confidentielle de l'ASB, signée A. Sarasin et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, 10 décembre 1926 ; Lettre de l'ASB, signée M. Vischer, à la DAE, 19 avril 1927. Voir également, AASB, PV du Conseil de l'ASB, 26 janvier 1927, p. 2-4 ; PV du Comité de l'ASB, 15 juin 1927, p. 5-7.
[1041] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Note de l'Auswärtiges Amt, 24 octobre 1927 ; Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 28 octobre 1927. Voir également AASB, Rapport préliminaire, signé M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, au PV du Comité de l'ASB, 16 novembre 1927, p. 4-5.

contentieux, la proposition de la part du gouvernement autrichien de signer entre les deux pays une convention globale de double imposition est écartée autant par le DFFD que par le DPF au début de l'année 1927[1042]. En regard des accords signés par Vienne depuis la fin de la guerre, les deux départements anticipent que des exigences en matière d'assistance administrative seront formulées pendant les négociations[1043]. Avec le soutien du gouvernement cantonal, auquel vient s'ajouter l'appui de l'ASB, les milieux bancaires saint-gallois saisissent dès lors l'occasion pour pousser les autorités fédérales à nouer un marché : le canton consentirait à sacrifier l'imposition des travailleurs autrichiens – plus nombreux que les Saint-Gallois à franchir la frontière – en échange d'une détaxation à la source des intérêts sur les prêts accordés en Autriche[1044]. L'accord, que négocie le chef du Contentieux, H. Frölicher, en compagnie de H. Blau et d'E. Mäder pour le canton de Saint-Gall, le 24 octobre 1927, satisfait ces exigences : outre la détaxation réciproque des frontaliers sur leur lieu de travail, la convention prévoit une levée du *Rentensteuer* pour tous les types de crédits bancaires – y compris hypothécaires – qui sont consentis aux industries et aux particuliers autrichiens, ainsi qu'une limitation de la taxation des établissements étrangers des multinationales[1045]. Mais ce qui est surtout déterminant pour la finance helvétique, c'est que le gouvernement autrichien consent à ce que l'accord soit extensible aux cantons qui souhaiteraient l'adopter. À la suite des pressions de l'ASB, huit autres gouvernements, dont Zurich et Bâle-ville, se greffent sur la convention en 1928, avant que Genève ne s'y rallie une année plus tard[1046]. Sans passer par un accord global de double imposition, les milieux financiers suisses obtiennent donc une nouvelle fois de substantiels dégrèvements fiscaux sur leurs investissements extérieurs.

[1042] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Lettre de la Légation autrichienne à Berne au DPF, 5 novembre 1926.
[1043] Voir les interventions de H. Frölicher et de H. Blau dans AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Protokoll der Konferenz vom 3. Februar 1927 zur Besprechung der Frage des Abschlusses eines Abkommens zur Vermeidung gewisser Doppelbesteuerungsfälle zwischen Oesterreich und den Kantonen St. Gallen und Graubünden, p. 2 et 5.
[1044] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Lettre de Rheintalische Kreditanstalt, Sparkasse Au, Schweizerische Genossenschaftsbank et Sparkasse Berneck au gouvernement saint-gallois, 31 décembre 1926. Le marché est ensuite proposé par Emil Mäder, chef du Département des finances de Saint-Gall, lors de la conférence de février 1927 avec l'administration fédérale. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Protokoll der Konferenz vom 3. Februar 1927 zur Besprechung der Frage des Abschlusses eines Abkommens zur Vermeidung gewisser Doppelbesteuerungsfälle zwischen Oesterreich und den Kantonen St. Gallen und Graubünden. Ceci est accepté par le Conseil fédéral en mars 1927. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : « Abkommen mit Oesterreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung des Arbeitseinkommens unselbständig Erwebender », 21 mars 1927. Sur la position de l'ASB, voir AASB, PV du Conseil de l'ASB, 6 avril 1927, p. 6-7.
[1045] Sur les résultats de l'accord, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 10, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : « Verhandlungen mit Oesterreich betreffend ein Abkommen zur Vermeidung gewisser Doppelbesteuerungsfälle », 15 novembre 1927.
[1046] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 10, Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 13 décembre 1927 ; PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : « Doppelbesteuerungsabkommen mit Oesterreich vom 24. Oktober 1927 », 3 février 1928 ; Lettre de Maximilian Jaeger, ministre de Suisse à Vienne, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 6 mars 1928 ; PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : « Vertrag mit Oesterreich zur Vermeidung von Doppelbesteuerungsfälle », 25 juillet 1929.

La concession saint-galloise sur la détaxation des travailleurs frontaliers du Vorarlberg n'a agi que comme un prétexte au sein des négociations : les recettes fiscales annuelles en jeu sont minimes, de l'ordre de 35 000 CHF[1047]. En réalité, la réussite de la diplomatie bancaire helvétique, en Autriche comme en Allemagne, est la résultante de la politique d'attraction d'investissements étrangers que mènent après l'hyperinflation les gouvernements autrichien et allemand. Dans les deux cas, ces derniers concèdent la détaxation des crédits des banques suisses à la demande des milieux industriels indigènes, désireux d'obtenir des prêts à l'étranger à faible coût. L'intérêt des milieux économiques allemands à la détaxation à la source des hypothèques tient au fait qu'une partie des crédits en question sont des «*Sicherungshypotheken*», c'est-à-dire des créances garanties par des hypothèques où le bien immobilier constitue un gage demandé par les banques suisses, à la suite de la dépréciation du mark après la guerre, pour assurer les prêts qu'elles octroient en Allemagne. Dans ce contexte, la suspension provisoire de l'impôt à la source par le Reichsfinanzministerium pour les banques suisses est accueillie très favorablement par la Chambre de commerce allemande en Suisse[1048]. Il en est de même pour la détaxation des prêts autrichiens. Selon les informations que recueille rétrospectivement auprès du ministère des Finances à Vienne le diplomate suisse M. Jaeger, ce sont «*les interventions répétées des représentants de l'industrie*» de ce pays qui ont incité le gouvernement à conclure un accord avec la Suisse[1049]. L'enchevêtrement d'intérêts entre les banques suisses et les industriels autrichiens s'exprime sur ce dossier par une coordination des actions de *lobbying* des créditeurs et des débiteurs de part et d'autre de la frontière : pendant que la Chambre de commerce de Saint-Gall demande l'inclusion du *Rentensteuer* dans les négociations auprès des autorités fédérales, son homologue de Feldkirch – au sein de laquelle les milieux économiques saint-gallois sont représentés – s'attelle à réclamer l'exemption des crédits étrangers auprès des Finances autrichiennes[1050]. Le tout est, en sus, corroboré par des manœuvres similaires en direction de ce ministère de la part des cercles économiques helvétiques expatriés en Autriche, *via* la Chambre de commerce suisse à Vienne[1051].

1047 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Protokoll der Konferenz vom 3. Februar 1927 zur Besprechung der Frage des Abschlusses eines Abkommens zur Vermeidung gewisser Doppelbesteuerungsfälle zwischen Oesterreich und den Kantonen St. Gallen und Graubünden, p. 7.

1048 BArch, R2/19712, Lettre de la Deutscher Industrie- und Handelstag à Heinrich Köhler, ministre des Finances allemand, 7 décembre 1927. Notons qu'immédiatement après la suspension de l'impôt par le Reichsfinanzministerium le 28 octobre 1927, une démarche est entreprise le 1er novembre par les principales associations économiques d'Allemagne pour obtenir la détaxation de tous les crédits hypothécaires en mains étrangères. Cette initiative est rapportée rétrospectivement dans le document suivant : BArch, R2/19713, Lettre de la Reichsverband der deutschen Industrie à R. Hilferding, ministre des Finances allemand, 25 juin 1929.

1049 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 10, Lettre de M. Jaeger, ministre de Suisse à Vienne, à P. Dinichert, chef de la DAE, 18 janvier 1929.

1050 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Lettre du directoire de la Chambre de commerce de Saint-Gall au Bureau du Contentieux, 21 janvier 1927.

1051 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 11, Lettre de la Chambre de commerce suisse à Vienne à W. Stucki, directeur de la Division du Commerce du DFEP, 15 juillet 1927.

Force de frappe des banques helvétiques et collusion d'intérêts avec leurs débiteurs, donc, qui ont comme conséquence que le monde financier helvétique ne voit pas l'utilité d'entrer dans la voie de la conclusion d'accords globaux de double imposition par la Confédération. À l'automne 1927, une procédure de consultation est lancée par le DFFD au sujet de l'opportunité de débuter des pourparlers sur la base des accords-types de la SDN. À l'ASB, en novembre, c'est-à-dire tout juste après que les démarches fiscales en Allemagne et en Autriche ont abouti, le désintérêt côtoie la méfiance à l'égard d'une régulation générale des relations fiscales internationales. Désintérêt, d'abord, car la convention-type de la SDN sur la double imposition des revenus offre des conditions moins profitables aux investissements exportés que celles obtenues par l'ASB auprès de l'Allemagne et de l'Autriche : dans le projet de la SDN, les créances hypothécaires sont assimilées à des biens immobiliers, soumis aux impôts cédulaires à la source. Plus généralement, pour les banquiers suisses, l'accord-type prend « *beaucoup trop en considération le système fiscal* [des] *États voisins* » en apportant une garantie globale aux taxes réelles prélevées à la source sur les valeurs mobilières[1052]. Méfiance, ensuite, étant donné que la prise en charge par la Confédération des négociations en matière de fiscalité directe signifierait, selon l'ASB, un pas supplémentaire vers une centralisation du système d'impôts suisse, susceptible d'amoindrir à terme sa compétitivité. Non sans recevoir les encouragements du DPF, les milieux bancaires helvétiques contestent ainsi avec fermeté, lors de la procédure de consultation du DFFD, la compétence juridique des autorités fédérales pour signer en leur propre nom des accords de double imposition[1053].

La double imposition et le patronat industriel suisse

Si la stratégie de dérégulation internationale, soutenue par l'ASB et le DPF jusqu'en 1928, est efficace pour défendre l'attractivité des activités de crédits des banques suisses, il n'en est pas tout à fait de même en ce qui concerne les multinationales industrielles. De par la domiciliation de leurs branches à l'extérieur du territoire, celles-ci sont en effet beaucoup plus exposées que les milieux financiers aux procédures fiscales étrangères. Pendant que les banques suisses jouent un bras de fer constant avec les fiscs étrangers depuis la fin de la guerre, en refusant de s'acquitter des taxes jugées illégitimes, les filiales des groupes industriels sont sous la menace de procédures judiciaires et de saisies en cas de non-acquittement des sommes d'impôts. En outre, alors que les prêts de la finance helvétique sont accueillis à bras

1052 AASB, Lettre de l'ASB, signée Robert La Roche et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 8 novembre 1927, annexée au Rapport préliminaire du PV du Comité de l'ASB, 16 novembre 1927.

1053 Après la réponse de l'ASB le 8 novembre 1927, H. Frölicher conseille en effet confidentiellement à l'ASB d'envoyer une nouvelle lettre à J.-M. Musy pour contester le droit de la Confédération d'entrer en négociations. AASB, PV du Comité de l'ASB, 16 novembre 1927, p. 6-7. Une partie de la lettre est reproduite dans AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 17 janvier 1928, p. 8.

ouverts dans les pays débiteurs, l'extension sur les marchés extérieurs des industries suisses – au bénéfice d'un avantage comparatif du fait de la faiblesse des charges fiscales dans les cantons – représente avant tout une concurrence pour les économies des pays voisins. Autant pour des motifs fiscaux que pour des raisons de compétition industrielle, les administrations étrangères resserrent en conséquence les méthodes de taxation sur les bénéfices des sociétés suisses au cours de la deuxième partie des années 1920. Ce tour de vis va renforcer au sein de l'administration fédérale le point de vue du DFFD sur la nécessité pour la Confédération de négocier des accords généraux de double imposition.

Mais, bien que le Vorort ait montré plus d'enthousiasme que l'ASB au sujet des initiatives de la SDN contre la double imposition et que les litiges fiscaux impliquant des entreprises suisses augmentent tout au long de la décennie 1920, il n'en reste pas moins que les représentants des industries d'exportation helvétiques font preuve de très peu d'empressement pour pousser le gouvernement suisse à entamer des négociations bilatérales. Au moins jusqu'en 1926, le Vorort se tient le plus souvent à l'écart des discussions fiscales internationales pour une raison très simple : les groupes industriels parviennent dans une large mesure à soustraire leurs bénéfices aux taxes étrangères. Second pan de la finance *offshore*, aux côtés de la gestion de fortune transfrontalière, les manipulations comptables et les subterfuges légaux dont usent les multinationales pour rapatrier leurs revenus dans les pays à faible taxation sont en effet d'usage courant durant l'entre-deux-guerres[1054]. Un fonctionnaire aussi accommodant à l'égard du monde économique que H. Blau peut formuler à ce sujet un constat catégorique en 1925 : « *Il est facile à une entreprise englobant plusieurs exploitations d'établir sa comptabilité de telle manière que le bénéfice apparaisse là où elle veut qu'il figure ; en dressant les factures en conséquence, on peut obtenir, par exemple, qu'il ne reste aucun bénéfice à un bureau de vente ou à une autre filiale.* »[1055] L'interprétation radicale du chef de l'AFC n'est pas contestée par les milieux d'affaires de la CCI : dans un mémoire transmis à la SDN, l'organisation conclut ouvertement en 1924 que, du point de vue du pays dans lequel une succursale est domiciliée, « *il est presque impossible d'imposer effectivement* [le groupe] *étranger* ». S'il y a dès lors un problème de taxation internationale, il réside dans « *la crainte d'une imposition de ce genre* » qui introduit « *un certain élément d'incertitudes nuisible aux affaires* »[1056]. En clair, la superposition d'impôts sur les bénéfices des multinationales – auprès des branches étrangères et au siège de l'entreprise – recouvre surtout une réalité légale qui se traduit rarement dans la pratique par une surtaxation effective des revenus de l'entreprise. Toujours au milieu

[1054] On trouve par exemple cette appréciation dans l'ouvrage suivant : Paul Reuter, *La double imposition et l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le bénéfice industriel et commercial*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1935, p. 36-40.

[1055] ASDN, R 363, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 18 mai 1925.

[1056] ASDN, F. 190, Mémoire sur la double imposition de la CCI, 18 octobre 1924.

des années 1920, M. Borduge juge que «*la double imposition* [n'est] *aucunement un handicap dans le monde des affaires*. [...] [L]*es entreprises qui* [ont] *des établissements dans plusieurs pays* [sont] *habituellement capables d'éluder l'impôt au lieu de souffrir de double imposition.*»[1057]

Des citations de ce genre pourraient être alignées *ad nauseam*. Plus intéressant est le fait que les informations dont on dispose sur les pratiques fiscales des multinationales suisses confirment l'appréciation du directeur de l'Administration française des Contributions directes. Les archives particulièrement bien documentées de la plus grande société d'industrie chimique suisse de l'époque[1058], CIBA, démontrent que la multinationale combine principalement deux méthodes pour parvenir à soustraire ses bénéfices internationaux aux administrations étrangères. Le premier moyen consiste à dissocier juridiquement ses établissements de la maison mère pour éviter que les administrations puissent procéder à des redressements comptables des bénéfices étrangers du groupe au moyen des bilans globaux de la multinationale. Au sortir de la guerre, plutôt que de créer des succursales dépendantes de CIBA suisse du point de vue de la loi, l'entreprise fonde ainsi à l'étranger des sociétés indépendantes – autrement dit des filiales – dont la maison mère possède la majorité ou la totalité du capital et se charge de contrôler la direction. En Belgique, après la mise en vigueur d'une législation qui permet à l'administration d'utiliser les comptes de la société principale d'un groupe multinational pour fixer la quote-part imposable des succursales étrangères, la représentation à Bruxelles de CIBA est par exemple transformée en société anonyme belge au début des années 1920, sans que les investisseurs ou le conseil d'administration de l'entreprise s'autonomisent d'une quelconque façon de la direction bâloise[1059]. Un peu plus tard, une action semblable est engagée à Berlin lors de l'affiliation à CIBA d'une entreprise de fabrication dont l'organisation est rendue formellement autonome également pour des raisons fiscales[1060]. À la fin des années 1920, en conséquence de cette politique, la multinationale possède, hors de Suisse, essentiellement des sociétés anonymes affiliées au groupe, la succursale à Saint-Fons en France faisant office d'exception[1061].

[1057] ASDN, R 431, Note de J. de Bordes, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion de la SDN, «Double taxation. Conversations with M. Borduge (Paris, November 3rd, 1925), M. Clavier (Brussels, November 4th), Sinninghe Damsté (The Hague, November 11th and 16th)», 3 décembre 1925.

[1058] Pour la qualité des archives de CIBA, voir l'appréciation à ce sujet de l'historien Tobias Straumann: Tobias Straumann, «Farbstoffe gegen Rohstoffe. Die Ciba und der Erste Weltkrieg», in Roman Rossfeld, Tobias Straumann (éd.), *Der vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*, Zürich: Chronos, 2008, p. 289.

[1059] Archives de Novartis, PV du Comité restreint de CIBA, 23 novembre 1920, p. 11-12; PV de la 196e séance du conseil d'administration de CIBA, 2 décembre 1920, p. 9-10.

[1060] Archives de Novartis, PV du Comité restreint de CIBA, 11 octobre 1923, p. 9.

[1061] Voir par exemple Archives de Novartis, RE 4.01.3, Steuern: Eidg. Kriegssteuer (1. Weltkrieg), Rapport de CIBA, transmis à l'Administration de l'impôt de guerre de Bâle-ville, 28 avril 1927. Dans ce rapport, CIBA note explicitement que l'indépendance juridique de ses filiales à Bruxelles, Milan, Barcelone, New York, Montréal ou encore Lyon ne signifie en rien une indépendance économique vis-à-vis de la maison mère.

Corollaire de la dissociation juridique des entités d'une multinationale, la seconde méthode de soustraction des profits aux impôts à la source vise à rapatrier les bénéfices des établissements au siège de la société. Afin de réduire à une portion congrue la substance fiscale à l'étranger, les dirigeants de CIBA incitent constamment à manipuler les prix de transfert entre la maison mère et ses branches. Exemple parmi d'autres, L. Dubois, qui est membre du conseil d'administration, formule l'appréciation suivante en 1921 : « [L]*es marchandises devraient être facturées à St Fons de telle façon à ce qu'un bénéfice décent reste. De cette manière – ajoute-t-il – il ne se produirait aucune difficulté avec le fisc.* »[1062] Sept ans plus tard, la création d'une double comptabilité pour la fabrique de Pabianice, en Pologne, est présentée par un autre dirigeant de CIBA, Gadient Engi, comme un axiome implacable devant ses confrères : « [L]*e résultat annuel* [est] *très satisfaisant, si bien que Pabianice* [est] *même contrainte de cacher ses bénéfices. Cela* [sera] *atteint en partie par des charges fictives du côté de Bâle. Ces relations forceront Pabianice à établir deux bilans, à savoir un interne et un bilan fiscal.* »[1063] En 1930, ce bilan inofficiel de la fabrique polonaise enregistre un bénéfice net plus de deux fois et demie supérieur au résultat officiel[1064]. Aux États-Unis, comme l'administration est plus regardante à l'égard de ce type de manipulation[1065], une combinaison sophistiquée est consécutivement mise en place au milieu des années 1920 : une holding est créée à Cuba, le capital de la fabrique de Cincinnati est transformé en actions prioritaires détaxées et les revenus accumulés sont envoyés au compte-gouttes à Bâle[1066]. À côté de ces moyens courus de transits illégaux des profits internationaux – qui ont déjà été amplement documentés dans la littérature sur la finance *offshore* –, des méthodes ésotériques de contournement de l'impôt sont enfin employées. En Grande-Bretagne, où le système d'impôt repose sur une coopération étroite entre les contribuables et les fonctionnaires, le poids du capital social semble peser de façon déterminante sur la note fiscale de CIBA. En s'attachant les services d'un businessman local de haute renommée, l'homme d'affaires Jacques Brodbeck estime que la filiale manchestérienne Clayton Aniline a pu épargner pas moins de 5 millions CHF d'impôts après la guerre, soit *grosso modo* l'équivalent des bénéfices totaux de CIBA pendant une année faste[1067].

[1062] Archives de Novartis, PV de la 197e séance du conseil d'administration de CIBA, 18 mars 1921, p. 5.

[1063] Archives de Novartis, PV du Comité restreint de CIBA, 16 mai 1928, p. 7.

[1064] Archives de Novartis, PV de la 245e séance du conseil d'administration de CIBA, 10 avril 1931, p. 4.

[1065] Archives de Novartis, PV du Comité restreint de CIBA, 15 décembre 1922, p. 6-7.

[1066] Archives de Novartis, PV de la 215e séance du conseil d'administration de CIBA, 22 décembre 1924, p. 8-9 ; PV du Comité restreint de CIBA, 27 août 1925, p. 3 ; PV de la 218e séance du conseil d'administration de CIBA, 10 septembre 1925, p. 2-3 ; PV du Comité restreint de CIBA, 11 novembre 1925, p. 1-7 ; PV de la 219e séance du conseil d'administration de CIBA, 19 novembre 1925, p. 5-10 ; PV de la 223e séance du conseil d'administration de CIBA, 22 septembre 1926, p. 2. Comme il est indiqué dans ce dernier PV, la holding devient toutefois non opérationnelle en 1926 en raison d'un changement de législation fiscale à Cuba. La création d'une holding à New Jersey est également envisagée en 1925.

[1067] Archives de Novartis, PV de la 228e séance du conseil d'administration de CIBA, 15 décembre 1927, p. 7. La firme Clayton Aniline appartient conjointement à CIBA, Sandoz et Geigy. Sur les contentieux

Ainsi que le montre le **Tableau 9**, qui compare le bénéfice réel de quelques établissements européens de CIBA à leur résultat affiché à la comptabilité, l'efficacité de ces mécanismes d'optimisation fiscale se révèle redoutable. Durant le premier semestre de l'année 1927, CIBA parvient, au niveau comptable, à rapatrier à Bâle 78,5 % des bénéfices réalisés par six entreprises en Europe. Exception faite du laboratoire pharmaceutique de Lyon, qui a subi un redressement fiscal de la part de l'administration française[1068], la multinationale réussit à faire disparaître presque l'ensemble des revenus de ses établissements étrangers. À Saint-Fons – tout comme à Berlin ou à Milan –, le conseil prudent de L. Dubois est outrepassé : des pertes sont même annoncées au bilan, alors qu'un bénéfice effectif très substantiel, de plus d'un million CHF, est dégagé par l'entremise de la succursale française[1069]. Quant à l'imposition en Suisse au siège de l'entreprise, selon les indices dont on dispose, elle reste très clémente. Pour un bénéfice déclaré de 3 425 855 CHF en moyenne durant la période 1921-1924[1070], la firme ne paie en effet pour les quatre exercices concernés que 120 300 CHF d'impôt fédéral direct par an. Remarquablement, la faiblesse de la charge fiscale n'empêche pas CIBA de se considérer comme la victime d'une double imposition internationale, étant donné que l'AFC n'accorde pas à ses filiales indépendantes les déductions à l'impôt fédéral offertes aux entreprises suisses pour leurs succursales dépendantes[1071]. Si le recours est rejeté à Berne en 1928, il ne fait cependant aucun doute qu'une bonne part des profits internationaux de CIBA a, dans la pratique, échappé aux taxes étrangères par des techniques comptables, tout en évitant simultanément l'impôt fédéral compte tenu de l'étroitesse du revenu imposable retenu par l'administration et de la faiblesse des taux en Suisse. Pour le dire autrement, comme la double imposition *de jure* sur les bénéfices internationaux ne porte que sur une assiette fiscale très petite, elle recouvre *de facto* une double non-imposition.

---

avec le fisc britannique à la fin de la guerre, voir Archives de Novartis, PV de la 196e séance du conseil d'administration de CIBA, 2 décembre 1920, p. 5 ; PV de la 197e séance du conseil d'administration de CIBA, 18 mars 1921, p. 2 ; PV du Comité restreint de CIBA, 23 novembre 1920, p. 6-7 ; PV du Comité restreint de CIBA, 31 mai 1922, p. 13 ; PV du Comité restreint de CIBA, 4 octobre 1922, p. 4-5.

[1068] Ces problèmes avec l'administration française sont rapportés en 1928. Archives de Novartis, Privatprotokoll über die Sitzung des Verwaltungsrates von CIBA, 13 décembre 1928, p. 3-4.

[1069] Pendant la séance du conseil d'administration, lors de laquelle est présenté ce tableau, G. Engi dit explicitement que ces différences comptables sont dues « *pour la plus grande part* » à des manipulations de prix de transfert. Archives de Novartis, PV du la 226e séance du conseil d'administration de CIBA, 22 septembre 1927, p. 8.

[1070] Archives de Novartis, RE 4.01.3, Steuern : Eidg. Kriegssteuer (1. Weltkrieg), Communication de l'Administration de Bâle-ville de l'impôt fédéral de guerre, 26 octobre 1926.

[1071] Pour la somme d'impôt, qui s'élève à 481 200 CHF pour les quatre années, ainsi que la procédure de recours, voir Archives de Novartis, RE 4.01.3, Steuern : Eidg. Kriegssteuer (1. Weltkrieg), Recours no 336 de la Commission de recours de l'impôt fédéral de guerre, 14 juillet 1928. La Commission de recours n'accepte d'effectuer la déduction que pour la succursale de Saint-Fons étant donné qu'elle dépend juridiquement de la maison mère. Le recours a néanmoins été, dans un premier temps, validé par le canton de Bâle-ville. Décision de la Commission de Recours de Bâle-ville pour l'impôt fédéral de guerre, 28 novembre 1927. Voir également Rapport de CIBA, transmis à l'Administration de Bâle-ville de l'impôt de guerre, 28 avril 1927.

Tableau 9: Manipulations de prix de transfert chez CIBA au premier semestre 1927, bénéfices réels et comptables (en CHF)

	Réels	Comptables	Part rapatriée
Barcelone	523 893	125 849	76,0 %
Berlin	89 317	– 19 858	122,2 %
Bruxelles	267 258	66 948	75,0 %
Lyon	615 012	568 708	7,5 %
Milan	572 206	– 26 488	104,6 %
St Fons	1 097 950	– 34 136	103,1 %
Total	**3 165 636**	**681 023**	**78,5 %**

Source: Archives de Novartis, 226e séance du conseil d'administration de CIBA, 22 septembre 1927, p. 8-9.

Est-il nécessaire de préciser que le cas de CIBA ne constitue pas une exception? La transformation des branches dépendantes en sociétés indépendantes s'inscrit dans une tendance générale en Europe. Par exemple, ainsi que l'évoque rétrospectivement pendant des négociations franco-anglaises de double imposition, un représentant anglais à la CCI, Owen Jones, «*après la guerre, beaucoup d'entreprises britanniques* [ont], *sur le conseil de juristes parisiens, changé leurs succursales en filiales françaises dont elles possédaient les actions au travers de prête-noms: de cette façon, elles* [ont] *dissimulé leur propriété et ne* [sont] *pas passées par les formalités pour en informer le fisc*»[1072]. Pour le commerce à l'étranger qui ne nécessite pas une structure fixe, comme l'achat et la vente de marchandises, les entreprises suisses emploient en outre des agents autonomes dans le même but de dissocier les affaires internationales des activités de la maison mère. Après des contentieux fiscaux sur la taxation de leurs agences en Grande-Bretagne[1073], suivant à la lettre le conseil du DPF de réduire leur assiette imposable[1074], certaines sociétés helvétiques, selon les informations recueillies par l'ambassadeur français à Berne, concluent systématiquement des contrats dans des chambres d'hôtel à Londres afin que leurs revenus ne soient pas assimilés par l'Inland Revenue aux produits d'une entité stable liée à leur groupe suisse[1075]. En ce

[1072] PRO, IR 40/5284, Note de R. Shackle, du Board of Trade, sur une rencontre avec O. Jones, 3 novembre 1938.

[1073] Sur ces contentieux, qui impliquent surtout le commerce du textile suisse, voir AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre de la Verband Aargauischer Strohindustrieller à G. Ador, conseiller fédéral en charge du DPF, 13 novembre 1917; Lettre de l'Union suisse des exportateurs de broderie à F. Calonder, conseiller fédéral en charge du DPF, 18 avril 1918. L'ancien conseiller fédéral Arthur Hoffmann est impliqué dans l'affaire. Lettre d'A. Hoffmann à W. Fässler, avocat, 3 avril 1918.

[1074] AFB, E 2001 B, 1000/1509, vol. 7, Lettre du DPF, non signée, à l'Union suisse des exportateurs suisses de broderies, 1er juillet 1918.

[1075] ADF, Service français de la SDN, no 1305, Lettre de l'ambassadeur de France à Berne à A. Briand, ministre français des Affaires étrangères, 17 octobre 1931.

qui concerne les manipulations de prix de transfert et autres complications comptables pour rapatrier les bénéfices en Suisse, on peut relever enfin que Brown Boveri parvient, en 1925, à afficher artificiellement une perte au bilan de sa filiale de Mannheim afin de faciliter l'obtention d'un remboursement d'impôt sur les années précédentes[1076].

L'immunité fiscale dont jouissent les multinationales suisses hors du territoire helvétique est néanmoins progressivement entamée à partir du milieu de la décennie des années 1920. Deux mesures, visant à élargir la surface imposable des bénéfices des multinationales, atteignent spécifiquement les industries suisses. Premièrement, après le *Finance Act* de 1925, l'administration britannique resserre les principes de taxation sur les agents des entreprises étrangères. La conclusion d'un contrat de vente devient par exemple un critère suffisant pour que l'agent soit imposable en Grande-Bretagne sur l'ensemble des revenus qu'il retire du pays pour le compte d'une société[1077]. Trois ans plus tard, le ministre de Suisse à Londres, C. Paravicini, expose la situation en ces termes : « [U]*n nombre considérable d'entreprises étrangères ont échappé à cet impôt* [sur les agents]*, mais il est certain que les autorités fiscales anglaises surveillent d'une façon toujours plus sévère les échanges commerciaux entre la Grande-Bretagne et l'étranger et arrivent, petit à petit, à découvrir des maisons dont les bénéfices n'ont pas été assujettis à l'impôt sur le revenu.* »[1078] La même année, selon une étude de l'Inland Revenue, au minimum 22 firmes helvétiques – dont la grande majorité sont actives dans le textile – sont ainsi touchées par des procédures fiscales, parfois remontant rétroactivement jusqu'à l'année 1921[1079]. Dans la foulée, la taxation des agents devient d'autant plus problématique pour les milieux économiques helvétiques que, deuxièmement, le *Körperschaftssteuer* allemand, instauré en août 1925, intègre, probablement en rétorsion aux mesures fiscales d'outre-Manche[1080], une disposition semblable à la législation britannique. Bien que l'imposition soit levée dès l'année suivante par décret pour les représentants autonomes – c'est-à-dire ceux qui ne détiennent pas un entrepôt au nom de la firme ou ceux auxquels cette dernière ne verse pas un salaire régulier –, la loi reste de toute façon « *une épée de Damoclès sur les représentants des firmes étrangères* »[1081] ; par protectionnisme, les milieux de commerce allemands font d'ailleurs pression

1076 Archives de Brown Boveri, PV du conseil d'administration de Brown Boveri, 17 septembre 1925, p. 82.
1077 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à W. Stucki, directeur de la Division du Commerce du DFEP, 14 avril 1926.
1078 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, chef de la DAE, 25 juin 1928.
1079 PRO, IR 40/7093b, Rapport de l'Inland Revenue, probablement datant d'octobre 1928, « Swiss concerns trading in the United Kingdom through agents » ; AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de l'Association zurichoise de l'industrie de la soie à H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, 18 mai 1928.
1080 C'est l'interprétation qu'en fait en tout cas la diplomatie suisse. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, 23 mai 1928.
1081 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 5 juin 1928.

sur le Reichsfinanzministerium pour qu'il étende sa pratique fiscale sur les groupes étrangers[1082]. En outre, les industriels helvétiques souffrent rapidement d'un déficit concurrentiel par rapport à leurs homologues européens. Dans le cadre de négociations pour un traité de fiscalité internationale[1083], une entente secrète est en effet passée entre les administrations britannique et allemande afin d'exempter réciproquement les agents des sociétés de ces deux pays[1084]. L'impôt allemand est également suspendu pour les entreprises suédoises entre 1926 et 1928, avant que le Reich ne règle la taxation des agents au sein de trois conventions globales de double imposition avec ce pays et avec le Danemark au printemps 1928, puis avec les Pays-Bas à l'été de la même année[1085].

L'affaire Neuhausen

Bien que l'imposition des agents des entreprises helvétiques équivaille à l'élévation d'une barrière douanière dans les échanges avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, les sommes en jeu restent relativement faibles : un litige important, au sujet duquel les arriérés d'impôts sont exigés par le fisc anglais jusqu'en 1915, se monte environ à 120 000 CHF[1086]. En même temps, un second type de contentieux d'impôt sur les bénéfices remet par contre beaucoup plus frontalement en cause l'avantage comparatif dont jouissent fiscalement les grandes multinationales suisses sur les marchés extérieurs. À la fin des années 1920, l'administration française procède en effet de façon systématique à des redressements comptables sur les filiales des groupes étrangers. En contestant l'autonomie juridique des sociétés françaises contrôlées par les multinationales situées en dehors du territoire hexagonal, le fisc français déplace le curseur de la lutte contre l'évasion fiscale internationale des dissimulations sur le patrimoine aux manipulations des bilans des multinationales. Afin d'obtenir des informations exactes sur leurs revenus, l'administration fixe dès lors pour les filiales françaises une quotité imposable volontairement élevée à la taxe sur les valeurs mobilières, en se basant sur une estimation plus ou moins arbitraire de la part du capital, du chiffre d'affaires ou du bénéfice que le groupe possède en France par rapport au bilan de l'ensemble de la multinationale. En d'autres termes, les filiales sont

---

[1082] Voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 6, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 4 janvier 1928.

[1083] Voir par exemple PRO, IR 40/5674, Minutes Sheet de l'Inland Revenue, 14 avril 1927.

[1084] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre confidentielle de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, chef de la DAE, 17 juillet 1928. Les associations se plaignent d'ailleurs de l'avantage comparatif dont bénéficient les entreprises allemandes sur le marché anglais par rapport aux sociétés suisses. Lettre de la Chambre de commerce de Saint-Gall à la DAE, 9 juillet 1928 ; Lettre de la Schweizerischer Seidenbandfabrikaten-Verein à la DAE, 11 juillet 1928.

[1085] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 11 avril 1928 ; Lettre de Charles Lardy, ministre de Suisse à Stockholm, à P. Dinichert, 27 avril 1928 ; Evers, art. cit., 2013, p. 382-383.

[1086] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de l'Association zurichoise de l'industrie de la soie à la DAE, 23 novembre 1928. La somme citée est de 4 909 £.

désormais assimilées à des succursales. Par ce biais, il s'agit soit de forcer les sociétés à divulguer leur comptabilité générale à l'administration pour réviser leur quotité, soit d'inciter les gouvernements étrangers à négocier des accords de double imposition, favorables aux investissements directs en France, en échange de l'instauration d'une coopération interétatique sur la ventilation des profits des multinationales. Mais, en dépit des tensions qu'elles engendrent dans les relations diplomatiques, ces procédures de redressement reçoivent l'appui du gouvernement français surtout pour des motifs de compétition industrielle. Comme en Grande-Bretagne ou en Allemagne, il y a, d'une part, la volonté de préserver le marché intérieur de la concurrence internationale en refusant, ainsi que le dit R. Poincaré, d'«*octroyer un régime de faveur* [aux sociétés étrangères] *par rapport aux entreprises nationales*»[1087]. D'autre part, il semble que les dirigeants français cherchent aussi à rendre moins attractifs l'acquisition et le contrôle d'entreprises françaises par de grands consortiums. Un peu plus tard, au début des années 1930, l'expansion du trust Unilever en France pousse, par exemple, l'administration française à accroître sa surveillance sur les manipulations comptables des sociétés qu'il contrôle[1088].

Or, le premier groupe à subir la nouvelle politique de l'administration française s'avère être une firme helvétique. En 1924, la multinationale de Neuhausen, Aluminium Industrie AG (AIAG), reçoit une note fiscale, avec rétroaction jusqu'en 1919, de 1 683 938 FF pour ses deux filiales marseillaises – la Société française pour l'industrie de l'Aluminium et la Société anonyme des Bauxites[1089]. Le fisc français se base sur un séquestre effectué durant la guerre sur les biens détenus en France par AIAG – dont le conseil d'administration est alors en majorité entre des mains allemandes et autrichiennes – lors duquel la dépendance des sociétés françaises à l'égard du groupe de Neuhausen a été déterminée. AIAG paraît en effet avoir fait preuve d'une imprudence notoire dans ses relations avec ses deux filiales: non seulement la majorité de leurs actions et des sièges de leurs conseils d'administration est directement détenue par la société suisse, mais, qui plus est, les dirigeants d'AIAG, à l'instar du président du conseil d'administration Gustave Naville, occupent eux-mêmes des fonctions au sein des directions françaises[1090]. Au milieu

[1087] CAEF, B 43379, Lettre de R. Poincaré, président du Conseil, à A. Briand, ministre des Affaires étrangères français, 7 février 1928.

[1088] CAEF, B 43301, Note de l'Administration des Contributions directes, transmise à l'Administration de l'Enregistrement, 24 avril 1931. Sur la volonté de lutter contre «l'emprise américaine» sur les sociétés françaises, voir, dans le même sens, Note du directeur du Mouvement général des fonds sur les holdings et leur régime fiscal pour la Direction du contrôle des administrations financières et des dépenses engagées, 7 août 1930. Sur le problème général des holdings, voir également Rapport de la Direction générale des Contributions directes, de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre au ministre du Budget, 13 novembre 1930.

[1089] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Note d'AIAG, remise par A.-E. Maunoir, conseiller juridique d'AIAG et conseiller national, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 2 septembre 1924.

[1090] CAEF, B 43379, Mémoire de la Direction de l'Enregistrement de Marseille aux président et juges composant le tribunal civil de Marseille, 26 janvier 1926. Notons que la version de l'Enregistrement ne diffère pas fondamentalement de celle d'AIAG. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Projet de note

des années 1920, il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure cette procédure fiscale résulte d'une stratégie à long terme de l'administration pour resserrer les critères d'imposition de toutes les filiales étrangères en France, ou n'est qu'un litige fiscal usuel.

En revanche, deux faits semblent assez clairement établis. Premièrement, conformément aux dires du fisc français, tout laisse à penser qu'AIAG s'est bien livré à des manipulations comptables pour abaisser la charge fiscale en France. Il est même probable que la facture fiscale ait été en fait sous-estimée par l'administration étant donné que, même après le rejet de son recours en juin 1927 devant le tribunal de Marseille[1091], la multinationale suisse continue de refuser de communiquer sa comptabilité pour abaisser la quotité imposable. Une telle exigence pour le conseiller national libéral-démocrate et membre du conseil d'administration d'AIAG, Albert Maunoir, ne représente pas moins qu'«*un scandale judiciaire*»[1092]. Le deuxième élément difficilement contestable est qu'à partir du jugement marseillais, la taxation des filiales d'AIAG devient un *test case* utilisé par le fisc pour justifier une généralisation de cette pratique aux autres groupes étrangers. Comme l'exprime le Quai d'Orsay à la Légation suisse à Paris, «*les sociétés étrangères ont actuellement une tendance de plus en plus accentuée à déguiser leur exploitation en France sous l'apparence de sociétés anonymes françaises qu'elles constituent en s'en réservant la direction effective* […]. *À ce titre, l'importance de la condamnation obtenue dépasse de beaucoup l'intérêt particulier du litige où la Société de Neuhausen est en cause.*»[1093] En 1926 déjà, après avoir transformé deux succursales françaises en sociétés indépendantes une année auparavant, une entreprise bâloise de moyenne importance, la Gesellschaft für Malzfabrikation, est touchée par l'impôt français sur les valeurs mobilières[1094], avant que ce ne soit au tour, en 1928, du grand groupe d'industrie chimique Sandoz, ainsi que de Plüss-Staufer et de Bally[1095]. Au même moment, des firmes britanniques et états-uniennes – telles Dunlop et Boston Blacking – subissent le même sort[1096].

---

diplomatique écrit par A. Maunoir, conseiller juridique d'AIAG, révisé par A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, transmis à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 18 septembre 1924.

1091 AFZ, 75.1.1.1, Extrait du Jugement du tribunal civil des Bouches-du-Rhône, section Marseille, contre la Société anonyme pour l'industrie de l'Aluminium, Neuhausen, rendu le 28 juin 1927, signifié le 30 mars 1928.

1092 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre d'A.-E. Maunoir, conseiller juridique d'AIAG, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 6 août 1927.

1093 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre de la sous-direction de la Chancellerie et du Contentieux du ministère des Affaires étrangères français à la Légation suisse à Paris, 22 juin 1928.

1094 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 12, Lettre de la Gesellschaft für Malzfabrikation au DPF, 27 avril 1926.

1095 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Rapport du DPF au Conseil fédéral, «Besprechungen mit Frankreich betreffend einen Vertrag zur Vermeidung der Doppelbesteuerung», 6 décembre 1928.

1096 PRO, IR 40/16898, Notes on a conversation between the «Directeur Général de l'Enregistrement» in Paris, and the representative of the Dunlop Company, 7 novembre 1928; AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, copie confidentielle d'une lettre de William Taylor, président de la Chambre de commerce américaine à Paris, à R. Poincaré, président du Conseil, transmise par A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 19 novembre 1928.

La procédure fiscale contre AIAG en France, tout comme la taxation des agents en Grande-Bretagne et en Allemagne, démontre les limites de la diplomatie fiscale du DPF. Les démarches des Affaires extérieures suisses, usuellement efficaces pour assouplir les modes de taxation des investissements helvétiques exportés, s'avèrent incapables de contrer l'application de politiques gouvernementales de surtaxation des entreprises étrangères. Dans les trois pays, les gouvernements émettent l'exigence, à partir de 1928, de passer par la conclusion d'un accord général de double imposition pour réguler les relations fiscales internationales. Dans le cas d'AIAG, le gouvernement suisse déploie pourtant une activité diplomatique exceptionnelle auprès des Affaires étrangères françaises. Au-delà de la défense des intérêts directs d'une grande entreprise – ce qui constitue en soi un motif d'intervention à Berne –, l'objectif essentiel du DFFD et du DPF est d'éviter que la pratique de l'administration française ne soit confirmée par un jugement et ne crée de cette manière un précédent applicable à l'ensemble des multinationales helvétiques. Le Conseil fédéral compte sur l'indulgence du ministère des Affaires étrangères français en matière fiscale: après le retour d'un gouvernement conservateur au pouvoir à l'été 1926, selon l'appréciation d'A. Dunant, «*les dispositions*» à l'égard de la diplomatie suisse «*sont bonnes au Quai d'Orsay*»[1097]. Dans une autre affaire fiscale très importante pour les industriels suisses – au sujet du règlement des arriérés à l'impôt sur les bénéfices de guerre en France –, ce changement de coalition gouvernementale est déterminant. En dépit de la faiblesse de son argumentaire juridique, qui a empêché la Légation suisse d'intervenir sous le Cartel des gauches, A. Dunant obtient, dans ce cas, gain de cause auprès du ministre des Affaires étrangères: A. Briand promet au début de l'année 1929 «*une bienveillance particulière*» dans l'examen des cas helvétiques[1098].

Sur le dossier AIAG, le principal argument juridique soulevé par le DPF et le DFFD est aussi très mince. La saisie du traité d'établissement franco-suisse de 1882 – garantissant la non-discrimination des sociétés d'un pays par rapport

[1097] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 10 mai 1927.

[1098] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 14, Note du ministère des Affaires étrangères à la Légation suisse à Paris, 7 février 1929. Il serait trop long de développer ici tous les tenants et aboutissants de ce litige fiscal. Relevons que son origine remonte à l'année 1922 et à un arbitrage orchestré par G. Ador entre l'Espagne et la France qui aboutit à l'exemption de l'impôt français des citoyens espagnols sur la base du traité consulaire entre les deux pays. Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 1er juillet 1922. Malgré les réticences initiales du DPF, du DFFD et du DFJP, un mouvement s'organise pour que les Suisses obtiennent des conditions similaires aux Espagnols. Lettre du DPF, rédigée par P. Bonna, à H. Häberlin, conseiller fédéral en charge du DFJP, 14 juillet 1922; Lettre du DFJP à G. Motta, 21 juillet 1922; Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, 17 novembre 1922. Une pétition de 75 industriels suisses est par exemple adressée au Conseil fédéral en 1926 pour que ce dernier intervienne auprès du gouvernement français afin d'annuler les arriérés. PV du Conseil fédéral, Proposition DPF: «Kriegsgewinnsteuer in Frankreich», 11 juin 1926. Les sommes en jeu semblent avoir été extrêmement élevées. Dans la seule circonscription de Besançon, les impôts dus par les Suisses s'élèvent en 1924 à plus de 17 millions CHF. Lettre d'A. Dunant à G. Motta, 15 février 1924. Voir également PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Impôts sur les bénéfices de guerre», 8 novembre 1924, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 8, 1988, p. 971-974.

aux entreprises de l'autre pays sur leur territoire respectif – est repoussée par l'administration française: la procédure de redressement à l'encontre de Neuhausen est conforme au principe de taxation des sociétés indigènes[1099]. Évoquée au début de l'année 1927 par la Gesellschaft für Malzfabrikation, la possibilité de coupler le dossier avec les gros prêts des banques suisses accordés aux chemins de fer français n'est pas entreprise par le DPF puisque les sociétés d'assurance helvétiques ont déjà glané par ce biais des avantages financiers[1100]. Cela n'empêche pas A. Dunant d'obtenir du Quai d'Orsay en juin 1927 la promesse de suspendre le procès d'AIAG pour régler la taxation des filiales étrangères par un échange de notes entre les gouvernements français et suisse. Toutefois, c'est l'Enregistrement qui fait capoter *in extremis* l'intervention du ministère des Affaires étrangères[1101]. En février 1928, alors qu'AIAG déclenche une procédure à la Cour de cassation, la fermeté de l'administration fiscale reçoit l'aval du président du Conseil. R. Poincaré en personne place son veto à l'abandon de l'affaire préconisé par A. Briand[1102]. De leur côté, durant l'année 1928, les industriels suisses se chargent de mettre en branle la CCI sur l'affaire Neuhausen. Sans doute leurs revendications bénéficient-elles d'une grande sympathie au sein des milieux du commerce devant les conséquences internationales du jugement de 1927. Aussi surprenant soit-il, on voit par exemple l'ancien pourfendeur du secret bancaire suisse, É. Clémentel, intervenir – en tant que président du Comité national français de la CCI – en faveur d'AIAG auprès de R. Poincaré[1103]. Rien n'y fait cependant: face au ministère des Finances français, la machine diplomatique suisse s'enraye.

En outre, du côté helvétique, l'arsenal des méthodes coercitives de négociations est très faible. En raison du laxisme des pratiques de taxation cantonales à l'égard des multinationales étrangères implantées en Suisse, l'administration fédérale ne bénéficie pas de monnaie d'échange pour obtenir en retour la détaxation des établissements des groupes helvétiques à l'étranger. Dans le dossier d'AIAG, le libéralisme fiscal suisse entrave la riposte helvétique. Devant la gravité du cas, pour obtenir une déclaration de réciprocité en faveur de Neuhausen, le gouvernement suisse envisage l'usage, à l'encontre des filiales de groupes français en Suisse, de mesures de rétorsion prévues à l'article 27 du deuxième impôt fédéral de guerre. J.-M. Musy soutient cette option

[1099] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre de la sous-direction des Chancelleries et du Contentieux du ministère français des Affaires étrangères à la Légation suisse à Paris, 6 mai 1927.

[1100] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 12, Lettre de la Gesellschaft für Malzfabrikation à la DAE, 27 janvier 1927; Lettre du Bureau du Contentieux à la Gesellschaft für Malzfabrikation, 29 janvier 1927.

[1101] Pour cette démarche, soutenue par H. Blau, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 10 mai 1927; Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 27 mai 1927; Lettre de G. Motta à A. Dunant, 18 juin 1927; Lettre d'AIAG au Bureau du Contentieux, 27 juin 1927; Lettre de P. Dinichert à A. Dunant, 6 juillet 1927; Lettre non datée d'A. Dunant à G. Motta, [très probablement de juillet 1927].

[1102] CAEF, B 43379, Lettre de R. Poincaré, président du Conseil, à A. Briand, ministre des Affaires étrangères français, 7 février 1928.

[1103] CAEF, B 43379, Lettre d'É. Clémentel, président du Comité national français de la CCI, à R. Poincaré, président du Conseil, 2 août 1928; Lettre d'Henry Chéron, ministre des Finances français, à É. Clémentel, 13 mai 1929.

en 1926[1104], tandis qu'A. Dunant fait un décompte, après le procès d'AIAG, de 26 sociétés françaises contrôlant des entreprises suisses. Le ministre à Paris relève «*que, parmi ces firmes, il y en a des notoires, qui sauraient se retourner du côté du gouvernement français si elles étaient atteintes par une nouvelle imposition en Suisse; il vaut mieux avoir devant soi quelques putois qui poussent des cris que de nombreuses fourmis qui ne font pas de bruit.*»[1105] Mais, d'entente entre le DFFD, l'AFC et la DAE, la quiétude des mustélidés n'est finalement pas perturbée. À côté de la peur de provoquer des délocalisations d'entreprises françaises ou de léser aussi des intérêts suisses investis dans les filiales visées, l'administration fédérale et les multinationales suisses craignent surtout que l'Hexagone ne réplique aux représailles helvétiques et que se crée «*une situation qui ressemblerait extraordinairement à la guerre douanière*»[1106]. Une telle augmentation réciproque des charges fiscales directes serait prioritairement néfaste aux industriels suisses, mieux implantés dans l'Hexagone que leurs concurrents français dans la Confédération[1107]. C'est très probablement pour la même raison que le DPF n'invoque pas, face à l'administration française, l'inégalité de traitement que subit AIAG par rapport aux autres entreprises helvétiques: comme les multinationales usent à large échelle de manipulations comptables pour rapatrier en Suisse leurs bénéfices, l'argument se retournerait

1104 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 12 mai 1926.

1105 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre non datée d'A. Dunant, ministre de Suisse, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, [très probablement de juillet 1927]. Il s'agit d'«*une liste, sinon complète, du moins importante*». Il est peut-être utile de relever les noms de cette liste étant donné qu'elle offre une vue nouvelle sur l'intensité des relations économiques franco-suisses avant la Seconde Guerre mondiale:
Banques: 1) Crédit Lyonnais, 2) Banque de Paris et des Pays-Bas, 3) Banque d'Alsace et de Lorraine, 4) Banque Populaire de Paris, 5) Comptoir d'Escompte de Mulhouse, 6) Société Marseillaise de crédit. Commerce et industrie: 1) Agence Havas, 2) Compagnie générale transatlantique, 3) Au Printemps, 4) Givaudan, 5) Compagnie des mines d'anthracite de La Mure, 6) Société d'agences métallurgiques, 7) Citroën, [8) Ducasble], 9) Donnet-Zedel, 10) Renault. Assurances: 1) La Nationale, 2) Le Phénix, 3) L'Union, 4) L'Aigle, 5) Soleil, 6) France, 7) Providence, 8) Urbaine, 9) La Foncière, 10) Préservatrice. Une étude plus tardive du DPF établira qu'il existe au moins 30 succursales et 10 ou 11 filiales de sociétés françaises en Suisse (AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 17, «In Frankreich niedergelassene natürliche und juristische Personen, die in der Schweiz …», 1936 ou 1937).
Cet exemple montre, soit dit en passant, l'apport de l'étude des négociations fiscales à la connaissance des relations financières. Les meilleurs spécialistes des rapports historiques franco-suisses considèrent en effet que les entreprises industrielles françaises n'ont pas d'établissements affiliés conséquents en Suisse à l'époque. Albert Broder, «Le rôle des facteurs non commerciaux dans les relations économiques franco-suisses au cours des années de crise, 1930-1939», in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 370; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 320.

1106 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Communication de la Comité national suisse de la CCI, in *Journal de la CCI*, 17, mai 1928, p. 36.

1107 Pour les différents facteurs qui empêchent l'utilisation des mesures de rétorsion, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Notice [du DPF, rédigée par H. Frölicher], 2 juin 1926. Durant et après le procès d'AIAG en juin 1927, l'opportunité de représailles est une nouvelle fois discutée, ce qui incite A. Dunant à effectuer le sondage cité. Lettre d'AIAG à H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, 22 juin 1927; Lettre du Bureau du Contentieux à H. Blau, directeur de l'AFC, 24 juin 1927; Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 14 décembre 1927; Lettre de H. Blau à G. Motta, 20 décembre 1927.

inévitablement contre l'économie helvétique en incitant le fisc à généraliser la pratique à toutes les sociétés suisses. En 1928, en dépit des appels d'AIAG à «*répondre à la France par la loi du talion*»[1108], la passivité du gouvernement est ainsi avalisée par les représentants de l'industrie d'exportation eux-mêmes: le Vorort, avec l'ensemble de ses organisations affiliées, s'oppose aux mesures de rétorsion[1109]. À l'image de l'issue des litiges fiscaux impliquant quatre banques suisses au début de la décennie en France, AIAG est sacrifiée pour la cause commune de l'optimisation fiscale des multinationales suisses.

Un putsch juridique: l'attribution de la compétence de négociation à la Confédération

En dépit de l'augmentation des litiges impliquant les entreprises suisses, à la fin de l'année 1927, le Vorort reste tout de même en phase avec l'ASB au sujet de l'appréciation des conventions-types de la SDN. En réponse à la procédure de consultation lancée par le DFFD, il n'est pas étonnant de voir l'USCI, à propos des deux projets sur l'assistance administrative et judiciaire, insister sur le fait que «*la Suisse ne devrait en aucun cas ratifier l'une ou l'autre de ces deux conventions*»[1110]. Alors qu'après le cas AIAG, les entreprises helvétiques sont sous la menace de devoir présenter à l'étranger leur comptabilité générale, une quelconque coopération transfrontalière des administrations suisses pour déterminer l'assiette d'imposition ou pour recouvrer des créances d'impôts est exclue par les représentants de l'industrie d'exportation. Quant au modèle genevois d'accord de double imposition, sans formuler une opposition similaire de principe, le Vorort juge que la convention-type aggraverait les conflits de taxation des entreprises suisses plutôt qu'elle ne les résoudrait. Trois points sont surtout problématiques dans la formulation des articles. Premièrement, à l'article 4, le modèle d'accord garantit le droit d'imposition à la source des dividendes[1111]. Or, c'est précisément la taxation à la source des dividendes non distribués des filiales qui est en cause dans les contentieux avec la France. Deuxièmement, au sein de l'accord sur la double imposition, une disposition incite les administrations de deux parties contractantes à s'entendre pour régler, «*à défaut de comptabilité, faisant ressortir distinctement et régulièrement*» les revenus, la répartition des bénéfices des sociétés[1112]. Selon le Vorort, en établissant une liaison entre les États, l'alinéa ouvre la porte à une

[1108] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre d'A.-E. Maunoir, conseiller juridique d'AIAG, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 11 mai 1928.
[1109] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre du Vorort, signée Ernst Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 13 juillet 1928; Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, à P. Dinichert, chef de la DAE, 18 juillet 1928.
[1110] AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, 3 décembre 1927, p. 12.
[1111] *Ibid.*, p. 7-8.
[1112] Société des Nations, *op. cit.*, 1927, p. 11.

assimilation systématique des entreprises indépendantes contrôlées de l'étranger à des succursales juridiquement dépendantes[1113]. Troisièmement, concernant également les litiges avec la Grande-Bretagne et l'Allemagne, l'accord-type ne fournit pas des garanties suffisantes : la définition dans le commentaire du projet de la SDN des «*agents vraiment autonomes*», non imposables sur les bénéfices d'une entreprise pour laquelle ils traitent, laisse en effet une grande marge d'interprétation aux administrations[1114]. Pour le dire rapidement, à l'image de l'ASB, les représentants de l'industrie et du commerce dénoncent la part trop belle donnée à la taxation des revenus à la source par le projet genevois, et invitent, en conséquence, «*à régler les conflits de double imposition de la Suisse avec l'étranger, sans considération des travaux ultérieurs de la Société des Nations dans l'esprit des présentes conventions, au travers d'accords directs avec les États en question*»[1115]. Tout comme les banquiers, ce que les industriels suisses privilégient, ce sont donc des traités sur des litiges ponctuels. Quelques mois plus tôt, les associations membres de l'USCI se sont prononcées à une large majorité en faveur de la conclusion d'un arrangement restreint à la détaxation réciproque des agents avec l'Allemagne[1116].

Aux réserves des banquiers et des industriels viennent s'ajouter encore, lors de la procédure de consultation, les réticences des autorités cantonales. Depuis la sortie de la guerre, au mépris du partage constitutionnel des compétences en matière fiscale – les impôts indirects à la Confédération et les impôts directs aux cantons –, les chefs des Finances cantonales et leurs administrations fiscales ont été mis à l'écart du processus décisionnel sur la taxation internationale. Aussi bien lors des négociations avec l'Allemagne, qui débouchent en mars 1923 sur la signature de la convention limitée aux revenus du travail, que pendant les pourparlers avec l'Autriche, aboutissant à un autre accord restreint en octobre 1927, les autorités cantonales n'ont été officiellement contactées par Berne qu'après l'engagement des pourparlers. Le gouvernement et l'administration fédérale ont donc invariablement fixé de concert avec les milieux patronaux la ligne directrice de la politique sur la taxation internationale, la majorité des exécutifs locaux se contentant, dans un second temps, d'apporter au mieux des modifications superficielles à ces projets initiaux. Significativement, pendant les Conférences annuelles des directeurs des finances cantonaux – points de contact entre les autorités cantonales et l'AFC –, les interventions sur les problématiques de double

1113 AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, 3 décembre 1927, p. 9.
1114 Société des Nations, *op. cit.*, 1927, p. 11 et 15. Le commentaire en effet préconise le critère d'une autonomie absolue «*au double point de vue juridique et économique*». C'est le fait que le critère économique puisse entrer en matière que dénonce le Vorort. AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, 3 décembre 1927, p. 8-9.
1115 AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, 3 décembre 1927, p. 13.
1116 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, transmis à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 7 mai 1927.

imposition se sont résumées à deux discours *ex cathedra* donnés par H. Blau sur les travaux de la SDN[1117].

Quoi qu'il en soit, à la fin de l'année 1927, quand pour la première fois depuis la guerre les cantons sont consultés sur leur orientation générale en matière de taxation internationale par l'entremise du sondage du DFFD au sujet des accords-types de la SDN, leur position ne diffère guère de celle du grand patronat. Les cantons refusent d'emblée toute implication dans des mesures d'entraide fiscale. Les autorités invoquent plusieurs types d'arguments pour justifier leur rejet : les complications administratives qui résulteraient de la mise en pratique des accords, la nécessité de protéger les contribuables suisses vis-à-vis des velléités de taxation des administrations étrangères, et les dommages qu'occasionnerait pour l'économie helvétique l'instauration de dispositifs internationaux de contrôle fiscal. En somme, en considérant que la coopération transfrontalière en matière de fiscalité ne bénéficierait qu'aux États étrangers, les gouvernements cantonaux plaident pour la conservation d'une politique libérale d'attraction fiscale[1118]. Du côté des cantons, les avis ne sont pas plus favorables au sujet de la convention-type de la SDN sur la double imposition des revenus. Il s'agit surtout d'une opposition juridique à un transfert de pouvoir à l'État central ; les autorités cantonales, à l'instar de l'ASB, remettent en cause le droit de la Confédération de signer de tels accords d'un point de vue constitutionnel[1119].

En outre, les cantons rejettent en bloc la solution préconisée par les experts genevois pour résoudre la superposition d'impôts sur les capitaux exportés[1120]. La déduction de l'impôt progressif au domicile des taxes payées à la source provoquerait une perte sèche de rentrées pour les trésors publics, sans que la garantie apportée aux impôts cédulaires ne soit d'aucune utilité aux cantons suisses, qui exemptent très largement les avoirs importés sur leur territoire. Certes, quelques législations cantonales déduisent ou exonèrent déjà certains revenus tirés de l'étranger ainsi qu'une partie de la fortune située en dehors de leur territoire, surtout en ce qui concerne les immeubles et les sociétés. Le deuxième impôt fédéral de guerre ne frappe lui-même qu'un tiers des revenus provenant de succursales établies hors de Suisse. Néanmoins, la solution de la SDN est plus radicale étant donné que tous les types de capitaux exportés imposés à la source seraient concernés par le crédit d'impôt. La taxe retenue à la

[1117] AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 1, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 19-20 octobre 1923 ; PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 9-10 septembre 1927.

[1118] À l'exception du canton de Lucerne qui, sans pour autant soutenir les accords contre l'évasion fiscale, relève l'utilité d'obtenir certaines informations sur les contribuables non suisses. AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, Rapport de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, transmis à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 17 janvier 1928, p. 5-6. Notons que les syndicats, consultés exceptionnellement par J.-M. Musy, ne montrent eux-mêmes guère d'entrain à soutenir les projets contre l'évasion fiscale. L'Union syndicale suisse ne fait aucune observation au sujet de la convention-type sur l'assistance administrative, et la Fédération des sociétés suisses d'employés « *craint que, pratiquement, la réciprocité ne soit pas observée par les États étrangers* » en cas d'institution d'un système d'échanges de renseignements fiscaux (*Ibid.*, p. 6).

[1119] *Ibid.*, p. 7-9.

[1120] *Ibid.*, p. 2-3.

source sur les dividendes versés par une société française à un résident helvétique devrait par exemple être déduite de l'imposition cantonale sur le revenu. Les autorités cantonales sont en phase ici avec la position de l'Inland Revenue : étant donné que la Suisse, comme la Grande-Bretagne, est un pays exportateur net de capitaux – tout du moins pour les investissements visibles et donc imposables –, elles ont un intérêt fiscal à ne pas entrer en matière sur un système de crédit d'impôt généralisé.

En raison de la menace que les dispositions d'échanges de renseignements représentent pour l'attractivité fiscale suisse, de la garantie jugée trop vaste dans les projets genevois aux taxes cédulaires à la source et de l'opposition principielle à l'extension des pouvoirs de la Confédération en matière de fiscalité directe, l'ASB, le Vorort et les exécutifs cantonaux se sont érigés tour à tour contre l'ouverture de négociations bilatérales de double imposition par le Conseil fédéral sur la base des conventions-types de la SDN. Une alliance entre autorités publiques et intérêts privés se noue ainsi en Suisse afin de perpétuer le système de taxation sur les capitaux exportés en vigueur durant l'avant-guerre, reposant fondamentalement sur le consentement à l'impôt du créditeur à son lieu de domicile. Durant la première moitié de l'année 1928, dans la préparation à la Conférence sur la double imposition et l'évasion fiscale de Genève d'octobre, c'est à grand-peine que le DFFD va toutefois parvenir à transformer le rejet en bloc d'une réglementation de la fiscalité internationale telle qu'elle est préconisée par la SDN en une objection limitée à certains principes de la convention-type de double imposition. Avec le soutien du DFJP, le DFFD fait accepter le 28 février 1928 par le Conseil fédéral le principe de la compétence fédérale pour la signature des accords bilatéraux de double imposition[1121]. En outre, du côté de l'ASB, le DFFD s'appuie sur le camp des minoritaires, mieux disposés qu'A. Jöhr ou A. Sarasin à la signature de conventions contre la superposition des taxes depuis les premiers pourparlers avec l'Allemagne au début de la décennie. En tant que président du Comité des doubles impôts de la CCI et représentant d'une banque surtaxée en France par rapport à la majorité des établissements suisses, R. Julliard se fait le chef de file de ce groupe. Lors de l'assemblée générale annuelle de l'ASB à Rheinfelden en septembre 1926, en présence de J.-M. Musy, le directeur du Comptoir d'Escompte a déjà défendu, par exemple, avec vigueur l'utilité des conventions de double imposition[1122]. Fort du statut qu'il a acquis dans la protection du secret bancaire au sein des organisations internationales, en février 1928, le banquier genevois affronte les pontes du Conseil de l'ASB pour obtenir une révision de la position de l'association par rapport aux projets genevois sur la double imposition[1123].

[1121] AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD : « Double imposition et évasion fiscale internationale », 28 février 1928.

[1122] SWA, Bv J2, PV de la 13e assemblée générale de l'ASB, 11 septembre 1926.

[1123] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 20 février 1928 ; Lettre de R. Julliard, directeur du Comptoir d'Escompte, à R. La Roche, président de l'ASB, 27 janvier 1928, en annexe du rapport préliminaire du PV du Conseil de l'ASB, 20 février 1928. Voir également les discussions en mai : AASB, PV du Conseil de l'ASB, 9 mai 1928.

Mais ce sont les milieux du commerce et de l'industrie qui jouent un rôle déterminant dans le retournement qui se produit entre le printemps et l'été 1928. Du côté de l'USCI, l'extension des litiges des filiales françaises – couplée à la demande répétée de l'administration fiscale du Reich de conclure un accord général de double imposition avec la Confédération pour régler les conflits de taxation[1124] – joue, sans doute, un rôle déterminant. Toujours est-il que, le 22 mai 1928, le premier secrétaire du Vorort, O. Hulftegger[1125], participe avec deux banquiers favorables à la conclusion d'accords, H. Dietler et R. Julliard, ainsi que H. Blau, à une rencontre au DPF lors de laquelle est élaboré un premier projet de conventions de double imposition avec l'Allemagne[1126]. Un mois plus tard, le 22 juin 1928, la Chambre suisse de Commerce – l'organe législatif de l'USCI – accepte à l'unanimité le principe de la conclusion de conventions globales par la Confédération[1127]. Lors de cette conférence, A. Sarasin, passé de la présidence de l'ASB à celle du Comité de banque de la BNS, donne la caution du monde bancaire à cette décision en rappelant le changement radical de situation qui s'est produit en quelques années: «*La fuite des capitaux depuis les pays aux devises faibles était pratiquée dans une étendue considérable. En conséquence, les États concernés cherchaient chaque fois à insérer une disposition sur le contrôle des mouvements de capitaux au sein des accords internationaux de double imposition. Maintenant que les monnaies des États les plus importants sont consolidées, cette crainte ne devrait plus sérieusement entrer en considération.*»[1128] Le 18 juillet, le Conseil de l'ASB – non sans hésitation – se rallie finalement au mouvement[1129].

Une fois les associations patronales acquises à la politique du DFFD, la levée de l'objection constitutionnelle à la compétence confédérale de négociations ne devient plus qu'une affaire de formalités. En juin 1928, des réticences sont encore palpables au sein des administrations et des gouvernements cantonaux pour accepter que la Confédération négocie un accord avec l'Allemagne[1130]. Le Vorort

[1124] Cette exigence est formulée à l'occasion d'une rencontre informelle à Aarau en janvier 1928 lors de négociations sur le partage entre la Suisse et l'Allemagne de la taxation des *Rheinkraftwerke*, pourparlers auxquels participent H. Blau et H. Frölicher. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 6, Rapport de P. Dinichert, chef de la DAE, transmis à la Légation suisse à Berlin, 17 janvier 1928.

[1125] *Otto Hulftegger (18 février 1889-23 juillet 1938)*: expert en fiscalité internationale du Vorort. Études: études en économie, doctorat (sur la Banque d'Angleterre, 1913). Affaires: membre (1913-1916) puis premier secrétaire du Vorort (1916-1938), membre du conseil d'administration de la Banque Leu (1930-1932).

[1126] Pour la composition de cette conférence, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 19 mai 1928. Sur le projet d'accords, AASB, Grundsätze eines Vertrages mit Deutschland zur Vermeidung von Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern, confidentiel, en annexe du Rapport préliminaire au PV du Conseil de l'ASB, 18 juillet 1928.

[1127] AFZ, 1.4.2.2.7, PV de la 100e séance de la Chambre suisse de Commerce, Zurich, 22 juin 1928. Le Vorort défend immédiatement le principe de la conclusion de conventions par la Confédération. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre du Vorort, signée par John Syz, E. Wetter et O. Hulftegger, président, vice-président et premier secrétaire du Vorort, 25 juin 1928. Voir également AFZ, 1.5.3.7, PV du Vorort, 7 septembre 1928.

[1128] AFZ, 1.4.2.2.7, PV de la 100e séance de la Chambre suisse de Commerce, Zurich, 22 juin 1928, p. 57.

[1129] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 18 juillet 1928.

[1130] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Allgemeines Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland. Protokoll der konferenziellen Besprechung in Parlementsgebäude, 27 juin 1928, confidentiel.

et l'ASB se chargent alors de faire pression sur les ministres avant la Conférence des directeurs des finances cantonaux[1131]. Une campagne dans les journaux est également engagée[1132]. En septembre, en dépit d'un avis de droit une nouvelle fois défavorable – cette fois-ci de la part du professeur bâlois Paul Speiser –, les délégués acceptent à l'unanimité moins une voix le transfert de compétence «*en laissant la question théorique du droit de côté*»[1133]. Concession exigée par les cantons, un ou deux représentants de la Conférence sont admis au sein de la délégation suisse lors des futurs pourparlers. Le seul participant à s'opposer à cette occasion à ce marché est Rudolf Gallati, le conseiller d'État du canton de Glaris – le havre fiscal par excellence pour la domiciliation des holdings – qui refuse de se faire «*entraîner dans le sillage du modèle de la Société des Nations*», ce qui signifierait selon lui devoir à terme accorder l'entraide fiscale aux pays étrangers[1134].

Sur le dossier de la taxation internationale, comme dans d'autres domaines de politique financière[1135], en dépit de la position de grands juristes suisses, le fédéralisme a fonctionné comme une structure malléable au gré des intérêts des dirigeants suisses. L'analyse de la politique helvétique sur la taxation internationale pendant les années 1920 appuie ainsi avec force la thèse d'une instrumentalisation du fédéralisme par les représentants les plus internationalisés du capitalisme helvétique. Depuis la fin du XIXe siècle, la conservation d'un État très décentralisé a en effet permis à ces derniers de concilier différents objectifs de premier ordre, comme contenir le développement de l'État-providence ou nouer des alliances politiques avec les régions rurales. Mais, dans le cas de la fiscalité internationale, le fédéralisme a rempli au moins deux fonctions plus spécifiques pour les dirigeants suisses. Vis-à-vis de l'extérieur, on l'a vu, il a servi de prétexte pour éluder la coopération internationale contre l'évasion fiscale sans devoir assumer ce refus. Il est cocasse de voir par exemple l'honorable W. Rappard évoquer «*l'opposition intransigeante de beaucoup d'administrations cantonales*» pour justifier la non-entrée en matière de H. Blau à la SDN en 1925, soit à une date où aucun canton n'a été encore consulté à ce sujet[1136]. Au niveau interne, le fédéralisme a simultanément permis de tenir à bonne distance du cercle des décideurs les percepteurs d'impôts qui, loin de Berne, montrent certaines inclinations à intensifier la lutte contre l'évasion fiscale

---

1131 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 6 juillet 1928; AASB, PV du Conseil de l'ASB, 18 juillet 1928, p. 4.

1132 Voir par exemple *Neue Zürcher Zeitung*, «Internationale Doppelbesteuerung», nº 1351, 24 juillet 1928.

1133 AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, à Lausanne, 22 septembre 1928, p. 22. Notons que P. Speiser est le beau-frère d'A. Sarasin. Si le professeur bâlois va à l'encontre des intérêts familiaux, il est probable que c'est effectivement parce que, du point de vue juridique, la compétence constitutionnelle est insoutenable. Sur P. Speiser, voir Patricia Zihlmann-Märki, «Speiser, Paul», in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch].

1134 AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, à Lausanne, 22 septembre 1928, p. 22.

1135 Guex, *op. cit.*, 1993, p. 113-118.

1136 Rappard, *op. cit.*, 1925, p. 72.

internationale[1137]. Lors d'une présentation sur les débats de la SDN à la Conférence annuelle des fonctionnaires fiscaux cantonaux, alors que ces derniers ne cessent de déplorer le manque de collaboration en Suisse entre les différentes administrations de taxation[1138], H. Blau se garde d'ailleurs bien d'évoquer son veto à Genève aux mesures d'échanges d'informations fiscales[1139].

Érigé au rang de dogme quand il s'est agi de repousser les attaques étrangères contre le secret bancaire, le fédéralisme devient donc à la fin des années 1920 un obstacle légal aisément contournable: les autorités cantonales, formées de petites entités politiques fragmentées, s'avèrent d'autant plus poreuses aux revendications d'associations économiques soudées au niveau national. De là à considérer que cette malléabilité du fédéralisme n'est pas le fruit d'un pur opportunisme de circonstance, mais résulte d'une stratégie pensée à plus long terme par les dirigeants suisses, il n'y a qu'un pas, qu'un rapport de J.-M. Musy incite à franchir. En 1925, dans le cadre de discussions internes au sujet d'une demande du gouvernement hongrois d'entrer en négociation avec la Confédération, le conseiller fédéral fribourgeois repousse la proposition en anticipant le scénario de 1928. À l'époque, le chef du DFFD considère que des négociations fiscales ne peuvent pas être entamées «*sans que l'impulsion ne soit donnée depuis les milieux intéressés* [...]. *Ces milieux doivent vouloir et exiger qu'on négocie avec l'étranger sur l'évitement de la double imposition.*» Et J.-M. Musy de prédire qu'au travers de l'intervention des milieux économiques, «*on devra moins compter avec une activation des résistances latentes, fondées surtout sur la souveraineté fiscale des cantons, contre la liaison contractuelle de la Suisse dans le domaine de la double imposition internationale par le Conseil fédéral*»[1140]. Si le DFFD a en définitive enclenché lui-même le processus décisionnel, le concours du Vorort et de l'ASB aura été, en conformité avec les prévisions du conseiller fédéral, déterminant.

3.2.2 Épilogue: l'entrée en scène des délégués états-uniens et l'enterrement du multilatéralisme fiscal à la Conférence d'octobre 1928

Le coup de force juridique du Conseil fédéral à l'été 1928 n'a pas de conséquences directes sur la politique suisse à la SDN. Dans son rapport transmis à la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, le gouvernement ne dévie pas de la ligne qu'il a précédemment tracée: il soutient

[1137] Voir par exemple ACV, S/72/107, Note manuscrite d'un fonctionnaire des Contributions publiques du Département des finances du canton de Vaud, 26 octobre 1927.

[1138] On ne peut malheureusement pas s'attarder ici sur ces séances, qui sont d'un intérêt de tout premier plan pour l'histoire de la fiscalité suisse, puisqu'elles permettent d'étudier les positions de fonctionnaires subalternes. SWA, Bv R 4, Konferenz staatlicher Steuerbeamter, 1919-1938 (série incomplète).

[1139] SWA, Bv R 4, PV de la 8e Conférence des fonctionnaires fiscaux cantonaux, Berne, 18-19 septembre 1925. Ce discours est reproduit dans: Blau, art. cit., 1925, p. 1-23.

[1140] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Rapport de J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 9 juin 1925.

modérément, d'une part, la signature d'accords bilatéraux de double imposition, et formule, d'autre part, une non-entrée en matière sur l'assistance administrative et juridique. Expression du rachitisme de l'argumentaire dont use le Conseil fédéral pour défendre le secret bancaire, après s'être littéralement accaparé le pouvoir de négociations des cantons sur la double imposition, le DFFD invoque encore le fédéralisme comme justification de son incapacité à participer à la lutte internationale contre l'évasion fiscale[1141]. Quoi qu'il en soit, à la fin des années 1920, au faîte du libéralisme financier, la pauvreté du discours de l'exécutif suisse n'a pas d'incidence en raison du nombre d'alliés à sa politique. Lors de la Réunion sur la double imposition et l'évasion fiscale de Genève, qui se déroule du 22 au 31 octobre 1928 en présence de représentants de 27 États et d'une délégation de la CCI emmenée par R. Julliard, les deux négociateurs confédéraux, H. Blau pour le DFFD et H. Frölicher pour le DPF, voient triompher les thèses suisses sur l'entraide fiscale. Relégués en toute fin de réunion, les deux projets sur l'assistance administrative et juridique sont avalisés dans un désintérêt le plus total[1142]. Les soutiens explicites à la lutte contre l'évasion fiscale au cours de la réunion ne se résument en fait qu'à une poignée de déclarations de la part de représentants de pays pauvres en capitaux, comme celle du Bulgare Ivan Baïnoff ou de la délégation soviétique[1143]. Du côté des administrations fiscales des pays d'Europe occidentale, les dernières résistances au secret bancaire sont levées : S. Damsté affirme désormais que « *les Pays-Bas* [...] *ne sont pas disposés à changer d'attitude* » sur la garantie de la confidentialité bancaire, avant que C. Clavier ne donne son assurance explicite, en tant que président de la Conférence, que « *les projets des experts n'impliquent en rien la violation du secret des banques* »[1144]. Il s'en faut même de peu pour que ne passe l'invite de H. Blau à rayer l'évasion fiscale du programme de la réunion. C'est M. Borduge qui se charge de faire barrage à la proposition. Dans une déclaration qui sonne comme un aveu d'impuissance, le fonctionnaire français en appelle à ne pas aller « *jusqu'à jeter un voile funèbre* » sur les accords d'assistance administrative et juridique[1145].

1141 AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 14, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFFD : « Double imposition et évasion fiscale internationale », 24 août 1928.

1142 ASDN, DT/Réunion/PV15, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 30 octobre 1928, p. 13-16. Il est, dans l'absolu, difficile de juger de l'intérêt ou du désintérêt de l'assemblée. On peut toutefois relever que les conventions-types d'assistance ne suscitent aucun débat. Les délégués se contentent de faire des déclarations de principe, le plus souvent négatives, sur les projets. De plus, d'un point de vue quantitatif, la problématique de l'évasion fiscale occupe moins d'un vingtième de l'ensemble des débats (en termes de pages sténographiées de PV).

1143 ASDN, DT/Réunion/PV1, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 22 octobre 1928, p. 9-12. Sur la position du gouvernement de l'URSS, voir ASDN, EFS/DT133, Vue générale du gouvernement de l'URSS sur le problème de la double imposition, 22 octobre 1928. Le gouvernement qualifie de « *parfaitement acceptable* » l'adoption des mesures contre l'évasion fiscale.

1144 ASDN, DT/Réunion/PV1, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 22 octobre 1928, p. 7.

1145 ASDN, DT/Réunion/PV14, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 30 octobre 1928, p. 5.

Avec la stabilisation monétaire et l'influence des milieux financiers au sein de l'OEF, un troisième facteur a accéléré cette mise au ban des discussions sur l'évasion fiscale à la SDN: l'immixtion dans les délibérations des délégués états-uniens. Depuis 1924, le Secrétariat de l'OEF a cherché à inclure dans les débats des représentants de la première puissance financière mondiale. Au regard de l'étendue des mesures de contrôle sur les valeurs mobilières aux États-Unis, B. Léon-Dufour a cru pouvoir, par ce biais, consolider le camp interventionniste sur l'entraide administrative[1146]. Toutefois, lorsqu'en 1927, l'OEF intègre une délégation états-unienne, le mouvement inverse se produit. À la dernière session du Comité fiscal, au sein de laquelle ils interviennent en tant qu'observateurs, les experts américains arrivent à Londres avec un programme strictement axé sur la libéralisation des échanges financiers par la signature de conventions de double imposition[1147]. Pour cause, ce n'est pas un fonctionnaire de l'Internal Revenue qui dirige la représentation américaine à la SDN, mais un proche conseiller de l'ultraconservateur secrétaire au Trésor, A. Mellon, le professeur de Yale, T. Adams[1148]. Président par intérim en 1925 du Comité des doubles impôts de la CCI et partisan actif du fléchissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu durant les années 1920, le délégué américain présente à la Conférence d'octobre 1928 des conceptions libérales qui n'ont rien à envier à celles d'un R. Julliard[1149]. Pour écarter du débat la question de l'évasion fiscale, T. Adams prétend de façon lapidaire que «[l]*e seul moyen de décourager les fraudeurs est de mettre fin à tous les cas de double imposition. Si l'on y parvient, il n'est pas à envisager qu'on ait besoin d'un plan d'assistance administrative ou judiciaire*»[1150]. Lors de la réunion, la délégation américaine est d'ailleurs l'unique représentation à faire porter explicitement au procès-verbal son refus des deux projets sur l'entraide fiscale[1151].

[1146] ASDN, R 365, Note de B. Léon-Dufour, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, à A. Salter, directeur de la Section économique et financière du Secrétariat de la SDN, 28 juin 1924; R 367, Lettre de B. Léon-Dufour à A. Salter, 12 mai 1925.

[1147] ASDN, EFS/DT/8e session/PV, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5-12 avril 1927. Sur l'intégration des experts américains dans l'OEF, voir Ludovic Tournès, *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946). Le système international face à l'émergence d'une superpuissance*, Berne: Peter Lang, 2016, p. 261-290.

[1148] T. Adams est accompagné, en tant qu'assistants, de deux juristes, l'un du Département du commerce, M. B. Carroll, et l'autre du Trésor, Annabel Matthews. Il semblerait que des banquiers new-yorkais soient intervenus préalablement auprès d'A. Mellon pour qu'une représentation américaine soit envoyée au Comité fiscal. G. May, de la CCI, a aussi été pressenti comme délégué au Comité fiscal. ASDN, R 431, Note confidentielle d'Arthur Bullard à J. de Bordes, secrétaire du Comité financier de la SDN, 26 janvier 1927. Sur la base des archives personnelles de T. Adams à l'Université de Yale, un article a été consacré au rôle que celui-ci a joué dans le domaine de la fiscalité internationale durant les années 1920. Graetz, O'Hear, art. cit., 1997, en particulier sur la SDN, p. 1074-1089. Les auteurs ne donnent pas d'informations sur la raison de la nomination de T. Adams au Comité fiscal et n'évaluent pas de façon critique son point de vue sur l'évasion fiscale (p. 1097-1100).

[1149] ACCI, Doubles impôts, Aperçu des travaux de la CCI depuis le Congrès de Rome, juin 1925, in Chambre de commerce internationale, Brochure nº 34. Sur l'implication de T. Adams dans la baisse des taux d'impôts aux États-Unis, voir Brownlee, *op. cit.*, 2002, p. 71.

[1150] ASDN, DT/Réunion/PV14, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 30 octobre 1928, p. 4.

[1151] ASDN, DT/Réunion/PV15, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 30 octobre 1928, p. 16.

L'invitation dans les débats multilatéraux des représentants états-uniens a un impact encore plus décisif sur les conventions-types de double imposition. T. Adams et son assistant M. Carroll déclenchent une offensive de la part des experts des pays créditeurs contre les impôts à la source. Si les deux délégués cherchent par ce biais à avantager les affaires états-uniennes sur le Vieux Contient, le Trésor américain possède lui-même un intérêt tout particulier à soutenir ce programme. Comme en Suisse, la faiblesse des taxes cédulaires et la position créditrice de l'économie plaident aux États-Unis en faveur de la généralisation de l'imposition au domicile. Surtout, en raison de l'existence du *foreign tax credit* – le système qui permet aux résidents de déduire de leur déclaration fiscale les taxes payées hors du territoire états-unien et qui a été introduit sur la base d'un projet initial de T. Adams –, une limitation des ponctions perçues à la source abaisserait directement le coût supporté par l'État américain pour retrancher de l'impôt sur le revenu les charges étrangères frappant les capitaux exportés[1152].

La politique états-unienne a deux conséquences sur les projets de la SDN. Premièrement, sur l'imposition des revenus commerciaux et industriels, plusieurs points centraux du projet de 1927 concernant la double imposition sont retouchés dans un sens favorable à l'allégement des impôts à la source sur les branches étrangères des multinationales. En lien direct avec les contentieux fiscaux des entreprises en France, sur l'initiative de H. Blau et de T. Adams[1153], les filiales sont, par exemple, rayées de la liste des établissements stables soumis à l'imposition à la source des bénéfices[1154]. Cette suppression n'implique pas que les sociétés affiliées puissent échapper à la taxation de leurs profits sur les différents territoires dans lesquels elles se situent, mais elle empêche par contre que leurs revenus soient ventilés, comme ceux des succursales, sur la base d'une répartition du bilan général d'un groupe multinational. Après que T. Adams a qualifié de «*méthode vexatoire, compliquée, erronée, inadéquate que d'émettre en principe qu'une filiale est simplement une succursale*»[1155], l'autonomie juridique des filiales vis-à-vis des maisons mères – et, en corollaire, la liberté de manipuler les comptabilités des sociétés – est ainsi cautionnée par la Conférence. Dans le même sens, l'absence des représentants sud-américains permet d'avaliser définitivement le programme de la CCI d'extension du mouvement,

---

[1152] Sur ces différents motifs qui expliquent la position états-unienne à la SDN, voir Graetz, O'Hear, art. cit., 1997, p. 1082.

[1153] ASDN, DT/Réunion/PV5 et 6, PV de la Réunion d'experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 24 octobre 1928. Selon les PV de la Conférence, la paternité de cette proposition revient à T. Adams. Pourtant, H. Blau se l'approprie *a posteriori*. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 13, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, 5 novembre 1928. Dans cette source, il est explicitement noté que c'est en raison de la taxation française que T. Adams et H. Blau proposent cette modification.

[1154] ASDN, DT/Réunion/PV9, PV de la Réunion d'experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 26 octobre 1928, p. 20.

[1155] ASDN, DT/Réunion/PV6, PV de la Réunion d'experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 24 octobre 1928, p. 6.

amorcé par le gouvernement états-unien après la guerre, d'exemption du commerce maritime des impôts directs. En dépit de l'opposition d'autres délégués extra-européens, la clause dérogatoire à la détaxation à la source des revenus des entreprises de navigation – qui figurait, à la suite des plaintes de S. Oria, dans le commentaire du rapport de 1927 – est supprimée en fin de réunion[1156].

Seconde conséquence de l'intégration de la première puissance économique mondiale dans les discussions, le compromis bancal et contradictoire sur la taxation des valeurs mobilières du rapport de 1927 vole en éclats. Selon une idée qui avait déjà été formulée par H. Blau et H. Dorn au cours des débats précédents[1157], les représentants américains exigent, lors de leur intégration au Comité fiscal, la rédaction de principes clairs que leur gouvernement pourrait éventuellement intégrer dans sa législation[1158]. Sur le modèle de la résolution de la double imposition des entreprises de navigation, les experts états-uniens préfèrent en effet à la signature de conventions bilatérales l'adoption de clauses de détaxation à la source des profits, sous réserve de réciprocité, dans les textes de lois intérieures[1159]. En outre, étant donné que, durant la Conférence d'octobre 1928, les délégués représentent explicitement leurs gouvernements et n'ont plus l'obligation d'édulcorer leur discours, les camps se rigidifient, ce qui accélère l'implosion du projet initial sur la double imposition. C'est la remise en cause, par les délégués des pays débiteurs, de l'exemption des taxes à la source sur les revenus des obligations qui met finalement le feu aux poudres et qui pousse le camp des pays créditeurs anglo-saxons à rédiger son propre modèle[1160]. Trois projets sur la double taxation – présentés dans l'Annexe 4 – sont enregistrés finalement par la Conférence[1161]. Par un passage en force des grandes puissances, l'accord de 1927, issu de cinq ans de négociations préalables et soumis aux votes de

[1156] ASDN, DT/Réunion/PV6, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 24 octobre 1928 ; DT/Réunion/PV7, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 25 octobre 1928 ; DT/Réunion/PV17, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 31 octobre 1928.

[1157] ASDN, EFS/DT/6e session/PV2, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 17 mai 1926 ; EFS/DT/7e session/PV7, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 8 janvier 1927.

[1158] ASDN, EFS/DT/8e session/PV2, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 5 avril 1927. Voir également DT/Réunion/PV3, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 23 octobre 1928.

[1159] Carroll, Adams, art. cit., 1928, p. 3-4.

[1160] ASDN, DT/Réunion/PV8, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 25 octobre 1928 ; DT/Réunion/PV, PV provisoire de la Réunion du Sous-Comité, 26 octobre 1928. Le délégué français, M. Borduge, propose non seulement le maintien du droit de taxation à la source de tous les titres appartenant à des non-résidents, mais également un système par lequel l'État du domicile du détenteur des titres imposerait ces valeurs à un taux réduit, déduction faite du taux payé à la source. Par exemple, si un domicilié suisse devait payer un impôt de 30 % à la Confédération pour des titres français, déjà imposés à 10 % dans l'Hexagone, le taux helvétique serait réduit à 20 %.

[1161] Société des Nations, *Double imposition et évasion fiscale. Rapport présenté par la Réunion générale des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale*, Genève : Société des Nations, 1928.

l'ensemble de la Conférence, est mis sur un pied d'égalité avec deux autres modèles d'accords, concoctés à huis clos en l'espace de quatre jours[1162].

La première convention-type de 1927 est modifiée en séances plénières de telle manière que les titres soient strictement taxables à la source pour les impôts réels et au domicile pour les impôts progressifs, sans qu'il y ait de possibilités d'exemption à la source au moyen d'affidavits ou de crédits d'impôts au domicile. En effet, la détaxation à la source des obligations ayant été remise en cause, P. Thompson exige, par compensation pour les rentrées fiscales des pays créditeurs, l'abandon du crédit d'impôt sur les titres taxés à la source à l'étranger[1163]. À la suite de cette transaction, la double imposition internationale des valeurs mobilières n'est dès lors pas résolue par le projet. Il faut relever cependant que les placements internationaux ne sont pas désavantagés selon le système préconisé en comparaison des investissements indigènes, puisque ces derniers sont frappés également en Europe occidentale successivement d'un impôt réel et d'une taxe progressive. La solution est d'ailleurs conforme à la politique défendue par le Conseil fédéral. Elle est également relativement proche du modèle de l'OCDE de 1963.

Par contre, en marge des discussions officielles, P. Thompson et T. Adams conçoivent un deuxième projet d'accord, radicalement orienté vers une libéralisation des mouvements de capitaux[1164]. La convention respecte l'exigence britannique d'une détaxation à la source des dividendes et des intérêts. À l'image des recommandations du Comité Seligman, le modèle cherche ainsi à abaisser les charges fiscales sur les valeurs mobilières exportées, en faisant reposer le coût du dégrèvement sur l'État du débiteur. Plusieurs délégués fiscaux à la Conférence laissent entendre dans certaines déclarations que la convention consacre, en fait, le principe d'une imposition nulle des titres détenus par des non-résidents, puisqu'elle écarte l'idée, formulée précédemment, de transmission au pays de domicile d'affidavits sur les coupons touchés à l'étranger. Au sujet de la capacité «*au pays de domicile d'obliger le contribuable à déclarer ses titres étrangers au porteur*», le directeur de l'administration des impôts directs italienne, G. Bolaffi, la qualifie par exemple d'idée «*naïve*»[1165]. C'est en réaction à cette offensive des représentants anglo-saxons contre la taxation à la source que M. Borduge et H. Dorn rédigent consécutivement un troisième accord-type. La convention franco-allemande doit être considérée comme un projet à but défensif

[1162] ASDN, DT/Réunion/PV15, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 30 octobre 1928.
[1163] ASDN, DT/Réunion/PV9, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 26 octobre 1928; DT/Réunion/PV11, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 27 octobre 1928; DT/Réunion/PV13, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 29 octobre 1928.
[1164] ASDN, DT/Réunion, PV provisoire de la Réunion du Sous-Comité, 26 et 27 octobre 1928; DT/Réunion/PV15, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 30 octobre 1928.
[1165] ASDN, DT/Réunion/PV9, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 26 octobre 1928, p. 15.

vis-à-vis du programme anglo-saxon d'abaissement des impôts sur les capitaux exportés: en laissant le libre choix de la taxation au domicile ou à la source des valeurs mobilières – voire de leur répartition – son objectif est d'augmenter la marge de manœuvre des gouvernements français et allemand dans les futures négociations bilatérales[1166].

En dépit de la multiplicité des accords-types, un constat principal ressort de la Conférence: une intervention multilatérale en matière de fiscalité internationale est déboutée en octobre 1928 à la SDN. Le projet initial de l'après-guerre d'instaurer une coopération plurilatérale afin de fixer plus équitablement l'assiette d'imposition sur les capitaux exportés est définitivement liquidé. Tandis que le bilatéralisme est consacré dans les projets de la SDN, l'existence de trois conventions-types sur la double imposition et les contradictions figurant dans le projet sur l'assistance affaiblissent la force contraignante des modèles au sein des futures négociations interétatiques. Il ne fait néanmoins aucun doute que, compte tenu du contexte international de la fin des années 1920, l'ensemble du plan proposé par la SDN penche en faveur des intérêts des investisseurs internationaux. En dissociant les conventions contre la superposition d'impôts des mesures sur l'évasion fiscale, tout en recommandant la conclusion simultanée de multiples accords sur l'assistance sans lever le secret bancaire pour parer au danger de la fuite des capitaux dans un pays tiers, le programme que présente la SDN place dans une situation désavantageuse les gouvernements désireux d'inclure des clauses d'entraide fiscale dans le cadre des règlements internationaux. La déroute du multilatéralisme – convoqué à la sortie de la guerre précisément pour dépasser l'incapacité des gouvernements à réguler la taxation des avoirs expatriés par voie unilatérale ou bilatérale – correspond donc à une consécration du rapport de force existant. Pour les détenteurs de capitaux exportés, c'est, au pire, à un *statu quo* dans les relations fiscales et au mieux à un abaissement des charges d'impôts qu'incite la Conférence de 1928. L'atypique délégué bulgare I. Baïnoff, un des rares représentants à s'ériger frontalement contre l'ensemble du projet, s'en insurge: «*La Réunion va servir une carte de trois plats; mais cette carte n'est pas complète et beaucoup de nations retourneront avec la faim.*»[1167]

Les dirigeants de l'OEF n'auront en rien tenté en 1928 de contrecarrer la condamnation de six ans de discussions. Pour que la SDN fasse office de contrepoids au démantèlement du multilatéralisme fiscal, une politique interventionniste aurait dû tout du moins être supportée par le Secrétariat. Or, lors de la préparation de la réunion, le secrétaire de la Section financière, J. Rueff, démontre une remarquable indifférence à sa visée: «[L]*a Conférence semble donc avoir pour objet de "discuter*

[1166] ASDN, DT/Réunion, PV provisoire de la Réunion du Sous-Comité, 26 et 27 octobre 1928. Notons que M. Borduge a proposé initialement un projet plus radical, basé presque uniquement sur la taxation à la source des revenus. ASDN, EFS/DT/139, Projet de convention simplifiée de M. Borduge, 26 octobre 1928.
[1167] ASDN, DT/Réunion/PV15, PV de la Réunion des experts gouvernementaux sur la double imposition et l'évasion fiscale, 30 octobre 1928, p. 10.

le rapport des experts”./ En fait, il me semble que cet objet, très mal déterminé, importe peu. La conférence doit surtout intéresser à la question des pays qui sont jusqu'à présent restés à l'écart des discussions [...]. *Elle doit ainsi ne pas laisser s'éteindre l'action entreprise par la Société en matière de double imposition.* »[1168] Le désintérêt pour l'évolution des pourparlers transparaît également dans les différents rapports que les officiels de la SDN rédigent en marge de la réunion : alors que très peu d'appréciations sur l'évolution des débats sont formulées, les notes de l'OEF témoignent d'un souci extrême pour les activités récréatives des experts ou les questions d'ordre budgétaire[1169]. Mais si le contenant prime sur le contenu au Secrétariat, cette tendance va de pair avec une grande déférence pour les intérêts des grandes puissances économiques, et ce jusque dans la méthode d'organisation de la conférence. Selon un compte rendu de la délégation allemande, étant donné que les échanges se tiennent exclusivement en français et en anglais, la plupart des fonctionnaires fiscaux n'ont tout simplement pas eu leur mot à dire à Genève[1170]. Une même inclinaison de l'OEF à se positionner du bon côté de la balance des rapports de force s'exprime lors du choix des experts pour la suite des travaux de la SDN : J. de Bordes recommande, sous prétexte d'efficacité, de le constituer uniquement avec des représentants de puissances occidentales en rappelant les sept États européens présents dans les discussions initiales du Comité fiscal et en les associant à des délégués états-unien et allemand[1171]. Puisque le Secrétariat de la SDN se préoccupe avant tout de la pérennité des débats genevois, sa politique se résume donc à se placer dans le sens du vent.

[1168] ASDN, R 2954, Rapport de J. Rueff, secrétaire de la Section financière du Secrétariat de la SDN, transmis à A. Salter, directeur de la Section économique et financière du Secrétariat de la SDN, 25 avril 1928.

[1169] ASDN, R 2954, Notes de J. de Bordes, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 23 et 26 octobre 1928. Voir également Note sur une conversation avec A. Salter, par J. Rueff, secrétaire de la Section financière du Secrétariat de la SDN, 9 juillet 1928.

[1170] BArch, R2/19800, Rapport de Werner Paasche, du Reichsfinanzministerium, transmis à l'Auswärtiges Amt, 2 décembre 1928.

[1171] BArch, R2/19799, Rapport de J. de Bordes, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, transmis à H. Dorn, représentant allemand au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 27 mai 1927.

Chapitre 4
Les réussites de la politique bilatérale suisse (1928-1934)

4.1 Chassés-croisés au sein du patronat suisse : la signature des conventions de double imposition avec la Grande-Bretagne et l'Allemagne (1928-1931)

À la suite de l'augmentation des contentieux fiscaux et de la levée des pressions contre le secret bancaire, à partir de la fin de l'année 1928, le gouvernement helvétique s'engage avec les associations patronales de plain-pied dans les négociations bilatérales de double imposition afin d'obtenir des dégrèvements à la source pour les capitaux exportés. En dépit du retournement de la conjoncture économique à la fin de l'année 1929, le contexte politique reste généralement propice aux allégements de charges sur les investissements. Avant l'éclatement de la crise bancaire européenne au milieu de l'année 1931, l'impact de la Grande Dépression sur les systèmes fiscaux directs ne se fait en effet que peu sentir dans les pays occidentaux. C'est au moyen de mesures d'austérité et de l'augmentation des taxes sur la consommation que tous les gouvernements entendent parvenir à l'équilibre budgétaire, nécessaire pour s'assurer de la confiance des détenteurs de capitaux, selon le raisonnement orthodoxe qui prévaut à l'époque.

Baromètre de la volonté de serrer la vis sur la taxation des capitaux, les taux des impôts progressifs sur le revenu tendent, en Europe continentale, à fléchir au début des années 1930 devant les velléités des fractions conservatrices de profiter des troubles financiers pour liquider la fiscalité progressive d'après-guerre. La suppression en 1930 de la supertaxe a déjà été relevée en Belgique. On peut d'ailleurs mettre en regard cette décision avec, en Suisse, la liquidation de l'imposition fédérale directe, après la fin de la perception du second impôt de guerre en 1932, avant qu'elle ne soit

rétablie en 1934, avec la création d'un impôt de crise, sous la pression de la gauche et la menace des déficits publics[1172]. En France, alors que *Le Temps* invite à suivre la Belgique, «*libérée de l'inquisition fiscale*»[1173], le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu est pour sa part maintenu entre 1928 et 1931 à 33,33 %, proche des 30 % instaurés par R. Poincaré en 1926[1174]. Une même tendance est perceptible enfin dans le Reich, au sein duquel la persistance de l'idéologie du retour à la normale libérale est aggravée par le souvenir encore récent de l'échec des prélèvements sur le capital pendant la période inflationniste: en décembre 1929, en dépit de la crise budgétaire rampante, le cabinet du social-démocrate Hermann Müller abaisse le taux maximum de l'impôt sur le revenu de 40 à 35 %[1175].

4.1.1 La signature d'une convention restreinte anglo-suisse

Le début des négociations bilatérales

Entre 1928 et 1931, les négociations bilatérales de double imposition menées par les autorités fédérales évoluent ainsi en grande partie en fonction de facteurs exogènes à la crise. Les pourparlers débutent véritablement une année avant le krach de Wall Street, lors de la Conférence gouvernementale de la SDN. En marge des débats officiels, H. Blau et H. Frölicher entrent simultanément en contact avec des hauts fonctionnaires français, britannique et allemand pour évaluer les chances de conclure des accords bilatéraux à l'avantage de l'économie suisse. De ces différentes rencontres tenues dans les palaces genevois ressortent deux résultats. Premièrement – de façon cohérente avec les discussions en séance plénière – les délégués européens consentent à entreprendre des pourparlers sans que le dossier de l'évasion fiscale sur les valeurs mobilières soit soulevé face aux délégués suisses. Il est vrai que le représentant du Reichsfinanzministerium, W. Paasche, met succinctement l'assistance fiscale sur la table des négociations en évoquant la coopération pour la fixation de l'assiette d'impôt prévue à l'article 13 de la convention de double imposition signée entre l'Allemagne et les Pays-Bas. À raison, H. Blau retire cependant l'impression de la rencontre que cette exigence ne sera pas maintenue par l'administration allemande[1176].

Deuxièmement, ces discussions informelles débouchent sur un bilan plus contrasté pour les revendications helvétiques au sujet des articles des projets de conventions de double imposition. Certes, du côté de l'administration britannique, dont l'orientation

[1172] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 421-446.
[1173] *Le Temps*, «L'inquisition fiscale. Son abolition en Belgique», 25 juin 1930.
[1174] Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 263.
[1175] Sur la politique fiscale du Reich entre 1924 et 1931, voir James, *op. cit.*, 1986, p. 39-109, ici en particulier p. 58.
[1176] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Notice du 6 novembre 1928: «Unverbindliche Besprechung betreffend Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsvertrages zwischen der Schweiz und Deutschland zwecks Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern, 1. November 1928»; AASB, PV du Conseil de l'ASB, 14 novembre 1928, p. 9.

de la politique fiscale internationale est relativement similaire à celle des autorités fédérales, la délégation helvétique rencontre-t-elle un P. Thompson très bien disposé[1177]. En août 1928, le gouvernement anglais s'est déjà dit officiellement prêt à négocier une convention avec la Suisse[1178]. En revanche, les points les plus sensibles au sein des relations fiscales avec la France et l'Allemagne en restent sur un désaccord à Genève : M. Borduge ne recule pas sur l'application de procédures de redressements fiscaux aux filiales étrangères en France et, compte tenu des recommandations des trois conventions-types de la SDN ainsi que des accords signés par le Reich en 1928, W. Paasche se montre réticent à l'égard d'une détaxation intégrale à la source des hypothèques allemandes[1179].

Les négociations avec l'administration française s'enlisent rapidement par la suite en raison des divergences sur la taxation des filiales suisses. À la fin de 1930, après plusieurs échanges de vues entre H. Blau et M. Borduge et des tentatives d'A. Dunant auprès du Quai d'Orsay, les pourparlers se situent au point mort et vont y rester pour près de trois ans[1180]. En même temps, entre 1930 et 1931, le gouvernement français signe trois accords de double imposition, respectivement avec ses homologues italien, belge et états-unien. Mais les conventions italienne et belge intègrent deux dispositions que récuse H. Blau vis-à-vis de l'administration française. Tout en garantissant le secret bancaire, l'accord franco-italien, signé le 16 juin 1930, institue une collaboration interétatique pour déterminer l'assiette fiscale, et la convention franco-belge du 16 mai 1931 met en place une entraide pour le recouvrement des impôts[1181]. En outre, la solution apportée à l'imposition des établissements sur sol français n'est pas conforme aux exigences helvétiques. Tout comme la convention italienne, l'accord avec la Belgique limite certes la matière imposable par l'administration française, mais avec pour contrepartie l'octroi d'un droit explicite de rectification des manipulations

[1177] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, 5 novembre 1928.
[1178] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre du secretary of State britannique à C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, 3 août 1928.
[1179] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 16 novembre 1928 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Notice du 6 novembre 1928 : « Unverbindliche Besprechung betreffend Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsvertrages zwischen der Schweiz und Deutschland zwecks Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern, 1. November 1928 ».
[1180] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettres d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 23 janvier, 18 juin et 4 juillet 1929 ; Notice : « Vorbesprechungen über einen Vertrag mit Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung », 23 octobre 1929 ; Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 26 mai 1932 ; Lettre de H. Blau à Maxime de Stoutz, chef de la DAE, 13 juillet 1933.
[1181] Sur la manière dont ces deux conventions résolvent la double imposition, voir par exemple CAEF, B 54216, Rapport de la Direction du contrôle des Administrations financières pour la Direction générale de l'Enregistrement, 21 juin 1932. Sur les clauses d'assistance de ces deux conventions, voir également Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 290-292 et 329-332. Sur la convention franco-belge en particulier, J. Peeters, « La convention conclue le 16 mai 1931 entre la Belgique et la France pour éviter les doubles impositions et régler certaines autres questions en matière fiscale », *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, 26, 1932, p. 253-260.

comptables des groupes multinationaux[1182]. Quant à l'arrangement avec les États-Unis, signé le 27 avril 1932 et qui concerne uniquement les filiales américaines en France, s'il correspond aux revendications suisses, son acceptation résulte, semble-t-il, de la volonté du gouvernement français de ne pas envenimer les relations avec la puissance américaine, alors que des conflits tarifaires surgissent durant la dépression[1183]. Ainsi, par contraste avec ces trois pays, ce sont l'inintérêt du point de vue du patronat français d'un accord avec la Suisse et l'intransigeance des autorités helvétiques sur la réglementation de procédures de redressement des bilans des filiales qui condamnent les pourparlers[1184].

Dans un premier temps, les négociations avec l'Allemagne rencontrent également de sérieuses difficultés. Contrairement aux relations avec la France, c'est l'existence de fractures au sein du patronat suisse qui est à l'origine de l'impasse. Les priorités différentes dans les pourparlers entre les banquiers et les industriels conduisent à des frictions, attisées de plus par une transformation du mode de prise de décisions à l'intérieur de la Suisse. À partir de 1929 et l'entame de pourparlers par le Conseil fédéral, l'intégration dans le processus décisionnel du Vorort et de l'ASB est officiellement reconnue au travers de la désignation d'un représentant de chacune des deux associations à l'intérieur de la délégation suisse lors des négociations interétatiques. En phase avec une tendance générale à l'institutionnalisation de la coopération entre l'administration fédérale et les dirigeants économiques durant la crise des années 1930[1185], la composition de la députation helvétique consolide ainsi un système qui existe *de facto* au moins depuis le début de la décennie précédente : dans les négociations avec l'Allemagne, aux côtés des spécialistes de l'ASB et du Vorort, H. Dietler et O. Hulftegger, H. Blau intègre une représentation avec des membres de la direction de la DAE, du Contentieux et du réseau consulaire[1186]. Si deux chefs des finances cantonales sont également inclus dans les négociations, en conformité avec le marché conclu en 1928, il faut relever que ceux-ci proviennent des centres du

---

1182 CAEF, B 54216, Note pour Pierre-Étienne Flandin, ministre des Finances français, 3 février 1931.

1183 CAEF, B 54216, Rapport de la Direction du contrôle des administrations financières pour la Direction générale de l'Enregistrement, 21 juin 1932. Celui-ci est appliqué même s'il n'est pas ratifié par la suite. CAEF, B 54220, Rapport de Georges Trochon, directeur général de l'Enregistrement, à Louis Germain-Martin, ministre des Finances français, 22 février 1935.

1184 Sur l'inintérêt et l'intransigeance, voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, au Département des finances du canton de Genève, 19 juillet 1929 ; Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. Borduge, directeur général de l'Administration des Contributions directes, 8 avril 1930.

1185 Hug, art. cit., 1998, p. 212-214 ; Gees, Kellerhals-Mäder, Meier, *op. cit.*, 2002, p. 39-40 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 116-122.

1186 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Rapport du DPF au Conseil fédéral, « Verhandlungen mit Deutschland über einen Vertrag zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern », 10 juin 1929 ; Rapport du DPF au Conseil fédéral, « Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern. Verhandlungen mit Deutschland. Delegation », 12 juin 1929. La délégation suisse pour les négociations avec l'Allemagne est la suivante : H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, H. Blau, directeur de l'AFC, Adolf Streuli, conseiller d'État zurichois en charge des finances, Rudolf Miescher, conseiller d'État de Bâle-ville en charge des finances, H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, O. Hulftegger, premier secrétaire du Vorort, et H. Dietler, directeur de la Banque Leu et représentant de l'ASB.

capitalisme financier helvétique, soit Bâle et Zurich. Le lien entre la nomination du représentant bâlois, R. Miescher, et la défense de l'économie cantonale est d'ailleurs explicite : c'est sous la pression de la Chambre de commerce de Bâle qu'est désigné ce conseiller d'État et conseiller national, futur administrateur de CIBA[1187]. Invariablement, durant tous les pourparlers des années 1930, la députation suisse fera exception par rapport aux délégations étrangères, qui sont, elles, composées de fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances.

Bien que le patronat suisse ne remette pas en cause les deux piliers de la politique fiscale internationale – le primat de la taxation au domicile et le refus de l'entraide administrative et juridique –, son poids accru dans les décisions complique paradoxalement les discussions internationales entre 1929 et 1930. Alors que, durant les années 1920, J.-M. Musy a pris ponctuellement le parti d'une politique en partielle autonomie, l'administration fédérale se contente de plus en plus, à partir de 1929, de coordonner les débats entre le Vorort et l'ASB. Les deux associations ont dès lors tendance à présenter des revendications maximales et inconditionnelles sans qu'une instance gouvernementale prenne la responsabilité de dicter les priorités de la politique fédérale. Lors des négociations avec l'Allemagne, le Vorort pousse de cette façon à obtenir les opportunités les plus vastes de soustraction des bénéfices industriels à la taxation allemande. Pour ce faire, les milieux de l'industrie d'exportation présentent, au début de l'année 1929, un véritable programme de combat. De nombreuses corrections par rapport au projet réalisé par l'administration fédérale sont proposées : afin de soumettre une part conséquente des revenus internationaux à la taxation accommodante des administrations cantonales plutôt qu'aux pratiques fiscales allemandes, l'USCI revendique tout d'abord l'inclusion dans la convention d'un préciput pour le siège de la société, c'est-à-dire l'attribution d'un pourcentage minimal dans la répartition des bénéfices d'une multinationale ; pour préserver l'attractivité fiscale des domiciliations fictives, les industriels recommandent ensuite que l'imposition des holdings se fasse à leur siège juridique et non à leur direction effective, comme le stipulent les projets de la SDN ; le Vorort essaie troisièmement de restreindre les capacités de l'administration à établir correctement l'assiette imposable, soit au moyen d'une possibilité d'entente entre les fiscs des deux pays, soit par le droit de consulter les bilans généraux d'une multinationale ; dans le même but, enfin, les dirigeants de l'économie tentent d'exclure de la liste des établissements imposables sur la base d'une ventilation des revenus internationaux aussi bien les agents juridiquement autonomes que les filiales[1188].

[1187] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 2, Lettre de la Chambre de commerce de Bâle à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 5 février 1929 ; Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 11 février 1929 ; Lettre de la Chambre de commerce de Bâle à G. Motta, 2 mars 1929. Sur R. Miescher, voir Hermann Wichers, « Rudolf Miescher » in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch] ; « Miescher, Rudolf (1880-1945) », in *Documents diplomatiques suisses* [www.dodis.ch/P5308].

[1188] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, transmis à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 23 janvier 1929.

En face des industriels, les banquiers axent, par contre, principalement leur stratégie sur un seul point, la confirmation de la détaxation à la source de toutes les hypothèques allemandes, dont l'imposition est suspendue depuis 1927. Le montant total de ces créances en mains suisses à la fin de la décennie s'élève à «*des centaines de millions*»[1189], selon M. Vischer en novembre 1929, et a pu même être estimé pour l'année 1931 à 800 millions CHF[1190]. Devant l'importance de cette somme – un montant supérieur au cinquième de l'ensemble des actifs étrangers des grandes banques suisses[1191] –, il est aisément compréhensible que cette exigence devienne «*le postulat principiel et matériel le plus important*»[1192]. On le voit, en tentant de faire adopter les principes de taxation suisses à l'Allemagne, l'USCI et l'ASB présentent des programmes très radicaux. Il suffit pour s'en convaincre de mentionner le fait qu'à l'exception de l'exclusion des filiales des établissements stables, les autres exigences ne sont remplies dans aucune des trois conventions-types de la SDN de 1928[1193]. En juin 1929, en conséquence des concessions unilatérales demandées par les négociateurs suisses, les premiers pourparlers officiels avec l'administration allemande ne permettent pas de trouver un terrain d'entente[1194].

La donne est certes plus propice à un accord satisfaisant avec la Grande-Bretagne, pour l'ASB comme pour le Vorort, étant donné que les négociateurs helvétiques ne sont pas mis dans une position demandeuse: en continuité avec la stratégie défendue à la Conférence de la SDN d'octobre 1928, l'Inland Revenue et P. Snowden – de retour à l'Échiquier en 1929 sous le second gouvernement Labour – sont disposés à conclure des conventions fondées sur le principe le plus étendu de l'imposition à la résidence aussi bien pour les bénéfices industriels que pour les revenus des valeurs mobilières[1195]. En dépit de ce cadre favorable à la conclusion d'un accord, c'est pourtant autour du problème de la taxation des agents en Grande-Bretagne

1189 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 13 novembre 1929, p. 6.

1190 Guex, art. cit., 1999b, p. 281-282. Le chiffre doit être pris avec quelque précaution. S. Guex se base sur une statistique de 1935 de la Reichsbank pour l'établir. Le montant de 450 millions CHF est alors cité. En prenant comme proportion la réduction totale des créances allemandes en mains étrangères entre 1931 et 1935 – de 45% –, on obtient alors un chiffre de plus de 800 millions CHF.

1191 Ceux-ci sont estimés par la BNS à 3,56 milliards au 30 juin 1930. Lettre de Gottlieb Bachmann, président du Directoire de la BNS, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 27 octobre 1930, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 10, Berne: Benteli, 1982, p. 112.

1192 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de l'ASB, signée R. La Roche et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 25 janvier 1929, p. 3.

1193 Société des Nations, *op. cit.*, 1928. Le préciput n'est pas mentionné; les conventions-types laissent une marge de manœuvre pour une entente entre les fiscs afin de régler la ventilation des bénéfices; et l'imposition des sociétés – holdings ou autres – est attribuée au lieu de la direction effective. Les conventions genevoises excluent en outre de la liste des établissements stables les «*agents vraiment autonomes* […] *au double point de vue juridique et économique*» pour éviter une autonomisation fictive des représentants de multinationales.

1194 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 29 juin 1929. Voir également le compte rendu de H. Dietler dans AASB, PV du Conseil de l'ASB, 26 juin 1929, p. 5-6.

1195 PRO, IR 40/3798, Rapport du Board of Inland Revenue, 4 octobre 1929; IR 40/4680, Rapport du Double Taxation Relief Committee de l'Inland Revenue, 27 janvier 1930.

que la première escarmouche entre les industriels et les banquiers suisses s'est manifestée à l'été 1928. Tandis que les milieux du commerce et de l'industrie ont tenté de mobiliser la CCI contre les pratiques fiscales anglaises, au grand dam d'une députation suisse composée d'O. Hulftegger et d'industriels du textile, R. Julliard a pris le parti de l'homme d'affaires britannique de l'Imperial Chemical Industrie, W. Coates, lors d'une conférence au sein de l'organisation parisienne. En tant qu'ex-membre de l'Inland Revenue, celui-ci s'est refusé à intervenir sur ce sujet auprès de l'administration anglaise. Le banquier genevois acquiesce : «*Ce ne peut pas être la cause de la CCI que de se donner* [...] *des grands airs de médiatrice.*»[1196]

L'incident de la CCI ne se limite pas à un acte de revanche du directeur du Comptoir d'Escompte sur le manque de soutien dont sa banque a bénéficié au sein du contentieux fiscal en France à la sortie de la guerre. L'édulcoration des exigences en matière de détaxation des agents est officiellement demandée par la suite par l'ASB, et ce, pour deux raisons. Premièrement, R. Julliard – qui occupe un rôle déterminant au sein de l'association pendant les pourparlers entre 1928 et 1931 – cherche probablement à asseoir sa position à la tête du Comité des doubles impôts de la CCI en défendant un principe de taxation admis par l'organisation parisienne et par la SDN, tout en s'assurant du même coup la sympathie de l'influente délégation britannique[1197]. Destinées à faire barrage avant tout aux attaques contre le secret bancaire, les fonctions que les financiers ont endossées au sein des organisations internationales entrent ainsi en collision avec les intérêts immédiats de l'industrie suisse. Deuxièmement, le monde bancaire helvétique a un bénéfice à retirer à ce que les industriels lâchent du lest sur le dossier des agents afin d'obtenir gain de cause sur la détaxation des valeurs mobilières. En sus de la question des créances hypothécaires allemandes, les milieux financiers suisses entrevoient dans les négociations avec la Grande-Bretagne la possibilité de retourner *ipso facto* aux principes de taxation d'avant-guerre sur les valeurs encaissées à la City, en rétablissant l'exemption d'impôt pour les non-résidents sur les actions anglaises. L'extension du système d'affidavits – sans l'instauration d'une surveillance de l'administration fiscale – permettrait alors de conférer un «*énorme avantage*» à la place financière suisse : elle encouragerait, par exemple, le transit fictif *via* la Suisse de titres détenus par les riches britanniques, entre autres par l'entremise des holdings helvétiques[1198]. Les banquiers peuvent, en somme, gagner gros en plaçant leurs pions contre les industriels.

1196 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Rapport sur la Conférence du 20 septembre 1928 à la CCI, à Paris, 24 septembre 1928. Voir également Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, au Bureau du Contentieux, 24 septembre 1928.

1197 Cette interprétation apparaît en filigrane de la lettre suivante : AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de l'Association zurichoise de l'industrie de la soie au Bureau du Contentieux, 27 septembre 1928. Sur la volonté de R. Julliard de respecter à ce sujet les principes de la SDN, acceptés par la CCI, voir AASB, PV du Conseil de l'ASB, 3 avril 1929, p. 13-14 ; PV du Conseil de l'ASB, 6 septembre 1929, p. 4-6.

1198 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 3 avril 1929, p. 15. Les mots sont du banquier genevois Paul Gilliand. Voir également AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de l'ASB, signée Friedrich Leder et M. Vischer, vice-président et premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 13 avril 1929. Le danger d'une utilisation accrue des

Une convention limitée sur les agents avec la Grande-Bretagne

Les dissensions entre les banquiers et les industriels vont trouver en 1931 une issue différente au sein des deux pourparlers, en raison, d'un côté, de l'évolution de la politique financière menée en Grande-Bretagne et en Allemagne, ainsi que, d'un autre côté, de la position de l'économie suisse vis-à-vis de chacun de ces pays. Au cours de l'année 1929, concernant l'aboutissement des discussions anglo-suisses, l'optimisme prédomine de part et d'autre du camp des négociateurs[1199]. En octobre 1929, lors d'une rencontre entre une délégation emmenée par H. Blau et des membres de l'Inland Revenue en marge de la première session du nouveau Comité fiscal de la SDN, mis à part des contentieux relativement superficiels, les administrations anglaise et suisse s'accordent sur la majeure partie des principes de taxation. Pour l'ASB, la détaxation à la source des valeurs mobilières, soutenue par la délégation britannique, est en adéquation avec les objectifs suisses, même s'il subsiste une divergence sur l'imposition des dividendes[1200]. Du côté des industriels, un point en particulier satisfait le Vorort : l'administration anglaise admet qu'un stock de marchandises ne constitue pas un critère d'imposition des agents suisses en Grande-Bretagne. Il s'agit ici d'une question centrale pour les exportateurs et les commerçants helvétiques, étant donné que la vente et l'achat de produits nécessitent l'usage de dépôts. Un accord sur cette base résoudrait par conséquent, dans une large mesure, les conflits de taxation sur les agents des firmes suisses en Grande-Bretagne. Il permettrait de fait d'atténuer l'incidence de l'élévation des barrières douanières britanniques à partir du krach d'octobre 1929, sur un marché qui absorbe à la fin de la décennie 14,3 % de l'ensemble des exportations suisses et qui constitue à ce titre la seconde destination des produits helvétiques derrière l'Allemagne[1201].

Mais, au début de l'année 1930, un retournement se produit subitement au sein de l'administration britannique : celle-ci propose de restreindre la convention bilatérale

holdings en cas d'abandon des impôts à la source est d'ailleurs expressément relevé par le fisc britannique. PRO, IR 40/4680, Rapport du Double Taxation Relief Committee de l'Inland Revenue, 27 janvier 1930.

1199 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre du Comité national suisse de la CCI à P. Dinichert, chef de la DAE, 20 février 1929 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, 20 novembre 1929.

1200 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Rapport sur les négociations de Genève au sujet de la conclusion d'un accord pour éviter la double imposition entre la Grande-Bretagne et la Suisse, 24 au 28 octobre 1929 ; Lettre du chef de la DAE, signée H. Frölicher, à C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, 8 novembre 1929. La divergence est la suivante : à l'encontre de la délégation suisse, l'administration anglaise souhaite que si un titre helvétique est possédé par un résident anglais, non seulement l'impôt sur les coupons suisse ne soit plus prélevé, mais encore qu'une partie de l'impôt sur les bénéfices de la société helvétique soit remboursée au détenteur du titre. En d'autres termes, l'administration anglaise demande que les autorités helvétiques abandonnent pour les non-résidents anglais la double imposition internationale sur les dividendes, ainsi que, partiellement du moins, la double imposition dite « économique » (taxation des bénéfices et des dividendes d'une société).

1201 Le chiffre vaut pour 1928. Thomas David, Bouda Etemad, « Les relations commerciales de la Suisse avec les Grandes puissances durant l'entre-deux-guerres. Un survol chiffré », in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 33.

au seul problème de la taxation des agents étrangers[1202]. Pour comprendre l'attitude de l'Inland Revenue, il faut avoir en tête que les négociations avec la Suisse sont imbriquées dans un ensemble de pourparlers bilatéraux que les dirigeants britanniques conduisent au même moment. Les discussions avec le gouvernement helvétique sont, de cette manière, destinées à servir de patrouille à la conclusion d'accords bilatéraux fondés sur le principe de la taxation à la résidence avec des pays plus importants pour l'économie britannique: étant donné que la politique suisse est proche de la position anglaise sur la double imposition, la future convention aurait fait figure de modèle que l'Inland Revenue pourrait utiliser par la suite face aux autres pays[1203]. Or, aussi bien en Allemagne qu'en France, les pourparlers menés par l'administration britannique s'enlisent à la fin des années 1920 en raison des divergences sur la taxation à la source des investissements[1204]. Pressé dans cette direction par la Federation of British Industries[1205], alors que les entreprises anglaises sont touchées à nouveau par la taxation de leurs agents en Allemagne en dépit de l'accord passé avec l'administration du Reich[1206], l'Inland Revenue décide par conséquent au début de l'année 1930 de changer son fusil d'épaule et de consentir à la signature d'accords à portée limitée[1207]. Pour ce faire, l'administration anglaise incite le gouvernement à inclure au paragraphe 17 du *Finance Bill* de 1930 une clause lui donnant le droit de conclure des arrangements internationaux de détaxation réciproque des agents étrangers. Lors de la présentation du budget devant le Parlement, tandis que les tarifs douaniers protectionnistes sont reconduits en raison de la crise, P. Snowden – le chancelier de l'Échiquier travailliste de tendance libre-échangiste[1208] – fait passer en compensation l'article sur les agents[1209].

[1202] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de la Légation suisse à Londres à H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, 3 avril 1930.

[1203] La volonté de créer un corpus uniforme de conventions bilatérales est plusieurs fois formulée par l'Inland Revenue. Voir exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, chef de la DAE, 20 novembre 1929; PRO, IR 40/4680, Rapport du Double Taxation Relief Committee, 27 janvier 1930, p. 1-3.

[1204] PRO, IR 40/3419, Note de John F. Huntington, de l'Inland Revenue, 10 septembre 1929.

[1205] MRC, MSS.200/F/1/1/131, Federation of British Industries, Taxation Committee, Notes of a Meeting Preliminary to Interviewing the Board of Inland Revenue, 14 mars 1929; Federation of British Industries, Taxation Committee, Interview with the Board of Inland Revenue, 14 mars 1929.

[1206] PRO, IR 40/5674, Lettre de Henry Fountain, du Board of Trade, à l'Inland Revenue, 14 janvier 1929; MRC, MSS.200/F/1/1/131, Minutes of a Meeting of the Taxation Committee of the Federation of British Industries, 8 février 1929.

[1207] PRO, IR 40/3419, Lettre d'E. Gowers, président du Board of Inland Revenue, à P. Snowden, chancelier de l'Échiquier, 22 mars 1930.

[1208] Sur les débats au sujet de la politique commerciale sous le second gouvernement Labour, voir Boyce, *op. cit.*, 1987, p. 217-279. Sur sa politique fiscale, empreinte d'une forte orthodoxie, Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 143-164.

[1209] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, chef de la DAE, 15 avril 1930. Sur l'acceptation de la clause sur les agents étrangers par le Parlement, voir *Parlementary Debates. House of Commons*, vol. 239, nº 155, 6 juin 1930. Pour la clause, *The Income Tax Act, 1918*, *op. cit.*, 1946, «Finance Act 1930, Schedule D, Relief: double taxation on agency profits, clause 17», p. 374-375.

Du côté helvétique, la restriction de la portée de la convention britannique est très bien accueillie, autant par les milieux de l'industrie d'exportation que par les autorités cantonales. Au cours des pourparlers, d'importantes objections surgissent encore au sein des sections de l'USCI et des gouvernements cantonaux sur la nécessité de parvenir à un accord global de double imposition avec la Grande-Bretagne. Majoritaires durant la première moitié des années 1920, lorsque les cas de double imposition sur les sociétés suisses à l'étranger étaient encore très peu nombreux, les prises de position en faveur du maintien d'une dérégulation des relations fiscales internationales persistent en 1929. Se faisant le relais des «*grandes entreprises commerciales et industrielles*» du canton, qui possèdent non pas des agences mais des filiales sur le territoire britannique, le gouvernement zurichois se repositionne par exemple en avril 1929 contre un accord général de double imposition avec la Grande-Bretagne[1210]. Les milieux d'exportation craignent en effet que la fixation d'un cadre contractuel précis sur les principes de taxation des multinationales ne conduise à une détérioration des conditions fiscales avantageuses dont elles jouissent outre-Manche[1211]. En définitive, la conclusion d'un arrangement limité avec le gouvernement anglais s'avère être une solution adéquate pour satisfaire autant les commerçants de moyenne importance et leurs agents que les gros exportateurs – du textile, de la chimie, des machines ou de l'alimentaire – qui possèdent des filiales ou des succursales anglaises[1212].

À partir du moment où elles se restreignent aux seuls agents, les négociations sont aisément liquidées. Dès octobre 1930, P. Thompson acquiesce aux exigences de H. Blau sur les clauses de la convention, même si celles-ci outrepassent les termes du *Finance Bill*[1213]. Conformément aux modèles de la SDN, l'article adopté par le Parlement anglais ne permet pas *a priori* d'exempter de l'impôt sur le revenu les gains d'un agent étranger si celui-ci entretient un stock de marchandises en Grande-Bretagne. Or, l'Inland Revenue consent, par une note en marge de l'accord, à retirer ce critère de la convention: du moment que l'agent helvétique se réfère constamment à la société basée en Suisse au sujet des ventes prélevées sur son dépôt, l'affaire sera considérée comme négociée en dehors de la Grande-Bretagne et en conséquence non imposable. Il ne faut pas se leurrer sur la portée réelle de cette formulation alambiquée, proposée par la Légation suisse elle-même. Devant la difficulté de contrôler son application, C. Paravicini n'hésite pas à la qualifier

1210 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre du Conseil d'État zurichois à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 25 avril 1929. Voir également Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 29 avril 1929.

1211 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, transmis à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 30 avril 1929, p. 2.

1212 Sur les investissements directs des multinationales suisses en Grande-Bretagne, voir par exemple Geoffrey Jones, «Multinational Cross-Investment between Switzerland and Britain. 1914-1945», in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 427-459.

1213 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 11 octobre 1930.

de «*fiction*» qui laissera de larges possibilités de contournement de l'impôt aux entreprises suisses[1214]. À l'été 1931, les termes de la convention sont arrêtés, avant que les deux parties ne la signent le 17 octobre[1215]. L'accord – très sommaire – se contente de stipuler aux articles 1 et 2 que les bénéfices des agences de sociétés suisses sont détaxés sous réciprocité en Grande-Bretagne pour autant que celles-ci n'aient pas le pouvoir de faire des contrats ou ne possèdent pas de dépôts dans le pays, la seconde réserve étant annulée *de facto* par la note annexée à la convention[1216]. En ôtant une difficulté ponctuelle rencontrée par les multinationales suisses, sans constituer un cadre légal contraignant pour les autres types d'investissements internationaux, la convention s'inscrit donc dans la continuité des interventions sur les litiges fiscaux qu'a déclenchées l'administration fédérale depuis la guerre.

L'extraordinaire docilité dont fait preuve l'Inland Revenue durant la fin des négociations avec la Suisse peut être en partie mise sur le compte de la capacité des milieux de l'industrie d'exportation suisse à nouer des liens transnationaux. Au début de l'année 1929, le Comité national suisse de la CCI parvient à obtenir le concours de son homologue britannique pour plaider la cause des industriels suisses auprès de l'Inland Revenue. Tandis que R. Julliard a appuyé en 1928 W. Coates contre les intérêts des industriels suisses au sein de la CCI, ces derniers parviennent de façon surprenante à s'attacher les services de ce même expert anglais à la suite des contacts établis avec le Comité national britannique de l'organisation parisienne: W. Coates fait soudainement en 1929 «*toutes* [les] *cajoleries pour adoucir* [les] *cœurs durs*» de l'Inland Revenue et obtenir la suspension des procédures fiscales en cours à l'encontre des agents suisses[1217]. Mais, peut-être de façon plus déterminante encore, un facteur institutionnel explique-t-il aussi la souplesse de l'administration britannique. À partir de 1930, il apparaît assez clairement que cette dernière entend se débarrasser définitivement des incessants contentieux que provoquent les procédures d'imposition des agents sur le territoire anglais. Le coût en termes de recettes fiscales

[1214] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de C. Paravicini, ministre de Suisse à Londres, à P. Dinichert, chef de la DAE, 26 mars 1931.

[1215] «Convention entre la Confédération suisse et la Grande-Bretagne en vue d'éviter certains cas de double imposition», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1932, p. 100-113. Sur les négociations, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Sitzung der schweizerischen Delegation für das Abkommen der Schweiz mit Grossbritannien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung im Konferenzzimmer des Politischen Departements, 17 août 1931; PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Doppelbesteuerungsabkommen mit Grossbritanien», 13 octobre 1931. Voir également PRO, IR 40/7093b, Rapport d'A. Nelson, de l'Inland Revenue, ««Agency» Agreement with Switzerland», 15 mai 1931; Lettre d'A. Nelson au Foreign Office, 3 juin 1931.

[1216] «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la convention passée entre la Suisse et la Grande-Bretagne en vue d'éviter certains cas de double imposition (19 janvier 1932)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1932, p. 92-99.

[1217] PRO, IR 40/7093b, Lettre de W. Coates, de l'Imperial Chemical Industrie, à P. Thompson, de l'Inland Revenue, 4 février 1929. Pour la démarche des industriels suisses, voir lettre du Comité national suisse de la CCI, signée J. Syz et O. Hulftegger, président et secrétaire du Comité, au Comité national britannique de la CCI, 10 janvier 1929: Lettres de W. Coates à P. Thompson, 22 et 29 janvier 1929, ainsi que la Lettre de P. Thompson à W. Coates, 2 février 1929; Minutes Sheet, Inland Revenue, «Switzerland», 22 mars 1929.

qu'implique une détaxation intégrale des représentants étrangers est en effet considéré par l'Inland Revenue comme «*presque négligeable*» en comparaison de la «*grande quantité de friction et d'irritation*» qu'ont suscitée les procédures de taxation[1218]. Pour résumer, à côté de l'urgence pour l'administration de satisfaire aux exigences des industriels anglais sur la taxation des agents, l'intérêt qu'a l'Inland Revenue à se défaire de procédures embarrassantes explique la solution favorable pour l'économie helvétique à laquelle les négociations anglo-suisses aboutissent durant l'été 1931.

4.1.2 La signature d'une convention générale germano-suisse

Collusions d'intérêt germano-suisses

Auprès de la finance helvétique, la limitation de la portée de la convention anglo-suisse ne provoque aucun remous. Après que le point de vue du Vorort sur les entrepôts des agents a été accepté du côté anglais – d'abord par le Comité national britannique de la CCI, puis par l'administration –, les banquiers n'ont, comme ils le reconnaissent eux-mêmes, plus aucune raison de s'y opposer[1219]. En ce qui concerne la détaxation à la source des titres anglais, les banquiers suisses semblent également y renoncer sans coup férir. Il est vrai que, dès le début des pourparlers, cette visée avait été considérée à l'ASB comme un objectif maximal dans les négociations. En réalité, durant les années 1930, la très grande majorité des nouvelles conventions de double imposition n'atténueront pas la taxation par retenue à la source des intérêts et des dividendes touchés par des non-résidents[1220]. Le projet de libéralisation des mouvements financiers, promu par les milieux d'affaires anglo-saxons après la Première Guerre mondiale, se heurte donc aux besoins fiscaux des États et au repli national des économies, deux tendances attisées par la Grande Dépression.

Mais si les banquiers se contentent du *statu quo* dans les relations fiscales avec la Grande-Bretagne, c'est surtout parce qu'ils se concentrent sur les pourparlers menés en parallèle avec l'Allemagne qui soulèvent des enjeux autrement plus déterminants pour la place financière helvétique. Or, les discussions avec le Reich rassurent rapidement l'ASB. Dès la réunion à Berne entre le 29 octobre et le 3 novembre 1929, l'administration allemande admet le principe de la détaxation des créances hypothécaires détenues par des entreprises qui n'ont pas d'établissements stables dans le Reich, ce qui de fait touche l'ensemble des banques helvétiques. C'est en revanche le programme du Vorort, basé sur une imposition étendue des bénéfices aux sièges

---

[1218] PRO, IR 40/3419, Lettre d'E. Gowers, président du Board of Inland Revenue, à P. Snowden, chancelier de l'Échiquier, 22 mars 1930.

[1219] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 13 novembre 1929, p. 4 ; AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Sitzung der schweizerischen Delegation für das Abkommen der Schweiz mit Grossbritannien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung im Konferrenzzimmer des Politischen Departements, 17 août 1931, p. 4.

[1220] ASDN, F/Fiscal/98, Analyse des conventions et autres dispositions bilatérales tendant à prévenir, de manière générale, la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, 30 septembre 1937, p. 30-31.

des sociétés, qui rencontre les plus fortes oppositions. Deux points en particulier sont rejetés par les négociateurs allemands : l'administration se refuse à rayer les dépôts de marchandises des sociétés suisses de la liste des établissements stables imposables à la source en Allemagne, tout comme à assimiler le domicile des sociétés à leur siège juridique plutôt qu'à leur centre de direction[1221].

Un élément central doit être souligné au sujet de l'attitude du Reichsfinanzministerium : les divergences d'appréciation en Allemagne à l'égard du programme présenté par les banquiers et les industriels suisses ne découlent pas d'un calcul en termes de recettes fiscales. De façon étonnante, les préoccupations au sujet du coût budgétaire d'un accord avec la Suisse sont remarquablement négligées dans les sources allemandes entre 1929 et 1931. Après le krach de Wall Street, les comptes publics du Reich se détériorent pourtant à grande vitesse sous la triple pression de l'augmentation en temps de crise des dépenses sociales, de la contraction des revenus imposables du fait de l'affaiblissement de la conjoncture économique, ainsi que de la conservation d'une politique fiscale directe accommodante, censée, dans le plus grand des pays débiteurs nets du monde, accroître la confiance des détenteurs de capitaux. Non seulement le budget de l'État central affiche, dès 1928, des déficits importants, mais surtout la réapparition d'une dette à court terme place le gouvernement allemand en situation de dépendance immédiate par rapport aux investisseurs, dont la confiance s'avère d'autant plus friable à la fin des années 1920 qu'une coalition à dominante sociale-démocrate se trouve à la tête de Weimar et que les contentieux sur les Réparations de guerre ressurgissent sur la scène internationale lors des négociations du Plan Young[1222]. Même si ces discussions conduisent finalement le 7 juin 1929 à une réduction substantielle des annuités fixées par le Plan Dawes – qui passent de 2,5 milliards à 1,65 milliard de marks-or en 1930 – le contexte socio-économique allemand se rapproche donc de la situation explosive du début des années 1920, sans que le recours à la planche à billets puisse constituer une troisième voie, politiquement acceptable après l'hyperinflation, pour résoudre le dilemme entre la baisse des recettes fiscales et l'augmentation des dépenses publiques[1223].

Tout aussi remarquable est, dans ce cadre, la disparition de la problématique de la fuite des capitaux de l'agenda des discussions germano-suisses. À la fin des

[1221] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Verhandlungsprotokoll [des négociations à Berne, 29 octobre – 3 novembre 1929]. Au début des années 1930, les grandes entreprises suisses possèdent de nombreux dépôts en Allemagne. Par exemple, Ciba détient, en 1931, 35 dépôts en Allemagne, et Sandoz 22 en 1930. BArch, R2/19773, Lettre de la Schweizerische Treuhandgesellschaft au Reichsfinanzministerium, 25 février 1932.

[1222] Pour tous ces éléments, voir par exemple James, *op. cit.*, 1986, p. 50-58.

[1223] Pour une analyse précise du Plan Young, voir Winfried Glashagen, *Die Reparationspolitik Heinrich Brünings 1930-1931. Studien zum wirtschafts- und aussenpolitischen Entscheidungsprozess in der Auflösungsphase der Weimarer Republik*, vol. 1, Bonn : Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 1980, p. 56-84. Sur les oppositions politiques au Plan Young, Edward Bennett, *Germany and the Diplomacy of the Financial Crisis, 1931*, Cambridge : Harvard University Press, 1971, p. 5-39 ; Kent, *op. cit.*, 1989, p. 287-321.

années 1920, l'expatriation de la fortune allemande en direction des paradis fiscaux redouble en importance. Les diplomates en poste dans la Confédération rapportent des chiffres exorbitants sur l'afflux de capitaux en direction de la Suisse[1224]. Une enquête fouillée du Consulat d'Allemagne à Zurich en novembre 1930 parvient à la conclusion que 4 milliards CHF de capitaux allemands se sont réfugiés en Suisse au cours des seules trois dernières années[1225]. Au même moment, d'autres estimations viennent confirmer l'étendue de la fortune allemande expatriée en Suisse au tournant de la décennie : le Comité du budget du Reichstag parle en août 1930 de 2 à 3 milliards de marks de capitaux allemands évadés en Suisse[1226] ; le consul allemand de Saint-Gall cite une somme de 3,5-4 milliards CHF en novembre, tandis que celui de Bâle évoque un montant de 1,5 milliard CHF réfugiés uniquement pendant l'année 1930[1227]. Les chiffres totaux sur la fuite des capitaux allemands, fournis après la stabilisation du mark, indiquent le rôle déterminant que la place financière suisse a acquis dans l'accueil de la fortune en provenance d'Allemagne. Une première étude, de l'Office de statistiques du Reich, donne pour les années 1924 à 1930 une somme de 8,5 à 9,5 milliards de marks, tandis qu'une seconde, de l'Institut für Konjukturforschung, avance le chiffre de 8,8 milliards de marks entre 1927 et 1930[1228]. Très hypothétiquement, on peut ainsi estimer que la Suisse absorberait *grosso modo* entre 20 et 40 % des capitaux allemands en fuite.

Mais, plutôt que des considérations sur la politique budgétaire ou sur la fuite des capitaux[1229], ce sont en réalité les stratégies économiques des dirigeants allemands du commerce et de l'industrie qui guident la politique du ministère des Finances dans la phase finale des négociations avec la Confédération. Or, avec à sa tête C. Duisberg – le président du conseil d'administration d'I.G. Farben – la Reichsverband der Deutschen Industrie poursuit des objectifs identiques à ceux de l'ASB. Afin de conserver l'accès aux avantages fiscaux que leur offre l'utilisation des sociétés de domicile en Suisse, les industriels allemands repoussent d'emblée tout dispositif d'entraide fiscale. En 1926, c'est notamment en raison des clauses sur l'assistance incluses dans les conventions allemandes signées après la guerre que la

1224 Sur la fuite des capitaux allemands vers la Suisse entre 1929 et 1931, Voir James, *op. cit.*, 1986, p. 298-301 ; Fior, *op. cit.*, 2002, p. 49-52 et 60-61 ; Willi Loepfe, *Geschäfte in spannungsgeladener Zeit : Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland 1923 bis 1946*, Weinfelden : Wolfau-Druck, C. Mühlemann, 2006, p. 54-57 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 122-123.

1225 Guex, art. cit., 1999b, p. 284.

1226 Fior, *op. cit.*, 2002, p. 60.

1227 Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 55.

1228 Les deux études sont citées dans James, *op. cit.*, 1986, p. 298.

1229 Toujours dans le même sens, l'administration ne semble pas plus se soucier de l'incidence de l'abandon de prélèvements à la source sur l'aggravation de la soustraction fiscale. La détaxation des créances hypothécaires tend en effet à étendre aux biens immobiliers l'usage par les résidents allemands des paradis fiscaux, comme l'expose sans détours R. Julliard devant ses collègues de l'ASB : « *Il serait en effet facile d'échapper à l'impôt* [sur les immeubles en Allemagne] *en créant des hypothèques au profit d'hommes de paille qui auraient leurs domiciles dans les pays où les créances hypothécaires sont très peu imposées.* » (AASB, PV du Conseil de l'ASB, 16 janvier 1929, p. 21).

Reichsverband der Deutschen Industrie a transmis un rapport au sujet de l'opportunité d'étendre les accords de double imposition concluant que ceux-ci «*peuvent plus nuire qu'être utiles*»[1230]. À l'été 1929 encore, lors d'une discussion au sein du Conseil fiscal de l'association, sont exprimées «*des sérieuses craintes* […] *qu'un accord puisse avoir des conséquences dommageables pour les holdings allemandes en Suisse*» étant donné que «*l'existence d'un accord de double imposition conduit en soi à une coopération plus étroite des plus hautes administrations financières des deux pays*»[1231]. À ce front commun de part et d'autre de la frontière contre la collaboration fiscale internationale s'ajoute, comme on l'a déjà noté, une seconde similarité entre le programme de l'ASB et celui des industriels allemands: étant donné que les hypothèques sont couplées à l'obtention auprès des banques suisses de crédits à court terme, qui tiennent sous perfusion l'économie allemande, les Chambres de commerce allemandes militent depuis 1927 pour leur détaxation définitive en Allemagne[1232].

À partir de 1929, devant la menace d'un retrait massif des investissements étrangers et la désertion des avoirs d'Allemagne, les associations patronales ont beau jeu de brandir la pénurie de capitaux et la nécessité de convertir les emprunts à court terme en dettes à long terme afin de faire entendre leur voix auprès du Reichsfinanzministerium[1233]. Le ministre de l'Économie allemand, Julius Curtius, défend cette position en octobre 1929 en relevant que «*l'économie allemande a un intérêt si fort à l'attraction du capital étranger à long terme qu'on pourrait accepter la proposition suisse en dépit du danger d'abandonner le point de vue de principe*»[1234]. Le gouvernement cède donc à la «*Steuersenkungspsychose*» qui s'installe dans le Reich à la fin des années 1920[1235]. Avec la crise de *cash-flow* que connaît l'État allemand à la mi-1929, un consensus politique, qui s'étend jusqu'aux sociaux-démocrates, s'installe en Allemagne sur la nécessité d'abaisser les ponctions fiscales sur les capitaux[1236]. Étant donné qu'une bonne part des placements helvétiques consistent en des avoirs recyclés, la conclusion d'une convention de double imposition avec la Suisse permet à l'administration allemande d'offrir aux

[1230] BArch, R2/19712, Rapport transmis par la Reichsverband der Deutschen Industrie à H. Dorn, directeur au Reichsfinanzministerium, 20 juillet 1926.

[1231] Ces dires sont relatés dans la lettre suivante: AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 3, Lettre d'E. Feer, conseiller de la Légation suisse à Berlin, à H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, 1er août 1929.

[1232] BArch, R2/19712, Lettre de la Deutscher Industrie- und Handelstag au Reichsfinanzministerium, 7 décembre 1927.

[1233] BArch, R2/19713, Rapport de la Reichsverband der Deutschen Industrie, transmis à R. Hilferding, ministre des Finances allemand, 25 juin 1929; Rapport de la Deutscher Industrie- und Handelstag, transmis à R. Hilferding, 25 juin 1929.

[1234] BArch, R2/19714, Lettre de J. Curtius, ministre de l'Économie allemand, à l'Auswärtiges Amt, 24 octobre 1929.

[1235] James, *op. cit.*, 1986, p. 54.

[1236] Theo Balderston, *The Origins and Course of the German Economic Crisis. November 1923 to May 1932*, Berlin: Haude & Spener, 1993, p. 266 ss.

détenteurs allemands de capitaux des facilités fiscales, sans avoir à faire sienne cette politique lors du passage devant le Parlement d'une législation interne.

Exemple frappant de la collusion d'intérêt entre un centre *offshore* et ses clients étrangers, l'attitude des dirigeants allemands résulte ainsi directement de la proximité unique des liens qui unissent le capitalisme allemand et suisse. Cette alliance, dont les origines remontent à la fin du XIXe siècle et aux investissements allemands dans les sociétés financières helvétiques, atteint un point culminant à la fin des années 1920 et va consécutivement bien au-delà de simples contacts entre des fraudeurs fiscaux et leurs gestionnaires de fortune[1237]. D'un point de vue quantitatif, la densité des relations financières germano-suisses est frappante. En 1930, 60 % des engagements à l'étranger des grandes banques suisses sont en effet placés sur le marché allemand[1238]. La Suisse est alors devenue le quatrième créditeur de l'Allemagne, avec en ses mains 13 % de l'immense dette internationale du Reich, qui atteint 25,6 milliards de marks (31 milliards CHF environ), derrière les États-Unis (39 %), les Pays-Bas (18 %), la Grande-Bretagne (15 %) et loin devant la France (5 %)[1239]. La majeure partie de cette dette est libellée à court terme, ainsi que le montre le **Tableau 10**. En juillet 1931, les prêts suisses à court terme en Allemagne s'élèvent à 447 millions $ (2 300 milliards CHF environ), soit 16 % du total de ce type de crédits[1240]. Comme pour les Pays-Bas, l'autre havre fiscal du Reich, la proportion sidérante des investissements helvétiques découle directement des activités de recyclage de capitaux à des fins d'évasion fiscale, notamment *via* les sociétés holdings. Si la Suisse et les Pays-Bas accordent 44 % de tous les crédits étrangers à court terme destinés aux entreprises industrielles et commerciales allemandes, une partie conséquente de cette dette est en fait composée de prêts des industries allemandes consentis à elles-mêmes ou de crédits des banques allemandes octroyés à des sociétés du Reich[1241].

[1237] Pour une perspective de longue durée à ce sujet, voir Dominique Dirlewanger, Matthieu Leimgruber, Gian-Franco Pordenone, « L'Allemagne a-t-elle encore besoin de la Suisse ? Le capitalisme helvétique en Europe (1890-1970) », in *Bienvenue en Euroland ! De l'Europe de Maastricht à l'euro*, Lausanne : Antipodes, 1998, p. 97-136 ; Guex, art. cit., 1999b, p. 267-268. Pour l'origine de cette alliance, Humair, *op. cit.*, 2004, p. 584-595.

[1238] Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 40. Sur les placements des grandes banques en Allemagne, voir également Fior, *op. cit.*, 2002, p. 33-69 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 197-276. Ces engagements représentent 24 % du bilan du CS en décembre 1929, 17 % de celui de la SBS en septembre 1929 et même 46 % à la Banque fédérale en juillet 1931 (*Ibid.*, p. 199-200).

[1239] Karl Born, *Die deutsche Bankenkrise 1931 : Finanzen und Politik*, München : R. Piper, 1967, p. 18.

[1240] Selon les autorités allemandes, en octobre de la même année, les placements suisses en Allemagne s'élèveraient même à 3,987 milliards de marks, soit environ 5 milliards CHF, ou plus de la moitié du PIB helvétique, dont 2,944 milliards de marks de crédits à court terme. Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 162 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 63.

[1241] Selon des estimations contemporaines, reprises par Schuker, la moitié des investissements des Pays-Bas et de la Suisse en Allemagne seraient en réalité des réexportations de capitaux allemands. Stephen A. Schuker, « American "Reparations" » to Germany, 1919-1933 : Implications for the Third-World Debt Crisis », *Princeton Studies in International Finance*, 61, 1988, p. 117. Voir également Harold James, « The Causes of the German Banking Crisis of 1931 », *Economic History Review*, 37/1, 1984, p. 77-78.

Tableau 10: Composition de l'endettement extérieur à court terme du Reich, le 23 juillet 1931 (en millions $)

Débiteurs All	Créditeurs						
	USA	**Roy.-Un.**	**PB**	**CH**	**FR**	**Autres**	**Total**
	Banques						
Banques	410	258	109	148	67	174	1 166
Ind. et Co.	92	121	189	121	12	33	568
État	28	15	5	15	6	5	73
Reichsbank	50	5			1	94	150
Total 1	581	399	302	284	85	305	1 957
	Industries, commerce et autres						
Banques	48	9	45	78	31	32	242
Ind. et Co.	120	82	146	86	42	178	654
Total 2	168	91	191	164	73	210	896
TOTAL 1 +2	749	489	493	447	157	516	2 852
%	26 %	17 %	17 %	16 %	6 %	18 %	100 %

Source: League of Nations, *Europe's Capital Movements, 1919-1932. A Statistical Note*, papier non publié, juin 1943, p. 24.

Au-delà de ces opérations purement financières, de très forts liens économiques unissent également les deux pays. Selon une étude de l'Office de statistiques du Reich, les participations helvétiques dans le capital nominal des sociétés allemandes se montent à elles seules, au début des années 1930, à 195,22 millions de marks, en troisième position derrière celles des États-Unis (389,17) et des Pays-Bas (249,53), mais devant la Grande-Bretagne (114,13)[1242]. Au sud de l'Allemagne, après la création durant les années 1920 de multiples filiales par les grands groupes suisses de l'industrie des machines et de la chimie, les économies des deux pays sont littéralement enchevêtrées: au début des années 1920 déjà, dans les districts frontaliers du nord de la Suisse de Constance, Waldshut, Sackingen, Lörrach et Schopfheim, un recensement établit que, sur un total de 194 entreprises, 90 sont entre des mains suisses[1243]. En sens inverse, après l'éclatement de la Première Guerre mondiale, les investissements directs allemands prennent massivement la direction de la Confédération: alors que,

[1242] L'étude est citée dans *Neue Zürcher Zeitung*, «Die schweizerischen Beteiligungen an deutschen Aktiengesellschaften», 21 décembre 1931.

[1243] BArch, R2/19718, «Auszugsweise Abschrift aus "Industrie und Steuer"», Mitteilungen des Reichsstandes der deutschen Industrie, Heft 16, vom 15. August 1934, Teil 1, Seite 169 ff: «Das Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen Deutschland und der Schweiz», von Dr. jur. M. Berrer. Au sud de l'Allemagne, selon l'historienne Sophie Pavillon, 150 entreprises sont constituées en majorité de capitaux suisses pendant les années 1930. Sophie Pavillon, «Trois filiales d'entreprises suisses en Allemagne du Sud et leur développement durant la période nazie», *Études et sources*, 23, 1997, p. 216.

dans les quatre décennies qui précèdent le conflit, la Suisse ne fait pas partie des dix premières destinations de *foreign direct investments* du Reich, elle devient entre 1914 et 1927 le troisième marché mondial en termes absolus, absorbant à lui seul 9,1 % de l'ensemble de ce type de placements allemands[1244]. Outre la création de petites sociétés boîtes aux lettres, la période de la fin des années 1920 marque aussi la fondation de grosses sociétés holdings au nord de la Suisse par des puissants trusts du Reich. L'installation à Bâle d'I.G. Chemie a déjà été relevée ; cette entreprise devient la plus grande société anonyme de Suisse en 1929. Une série d'autres importantes entreprises allemandes suit le mouvement afin de profiter des avantages fiscaux et de l'accès au marché des capitaux suisses. C'est le cas de Continentale-Linoleum-Gesellschaft à Zurich, de Chemie-Trust à Schaffhouse ou encore de Continentale Elektrizitäts-Union, une entreprise publique de l'État prussien, qui se prive lui-même par sa délocalisation à Bâle de recettes fiscales[1245]. Cette alliance d'intérêts trouve enfin une expression dans de fortes attaches sociologiques. Composés souvent d'une assemblée mixte d'hommes d'affaires suisses et allemands, les directions et les conseils d'administration des holdings allemandes consacrent la proximité de ces relations, quoique, à la suite des velléités protectionnistes du patronat helvétique contre l'« Überfremdung » économique à la sortie de la guerre, les fleurons de l'industrie suisse restent contrairement à l'avant-guerre éloignés de l'influence germanique[1246]. Plutôt qu'une relation de subordination, on assiste donc bien à une coopération entre les dirigeants des deux économies. La présence de G. Bachmann, président du Directoire de la BNS, au Conseil général de la Reichsbank entre 1924 et 1930 en est une marque parmi d'autres[1247].

Dissensions au sein du patronat suisse

Résultat de la complémentarité des économies allemande et suisse, un consensus de base existe donc en Suisse et en Allemagne sur la visée de la future convention : bien loin de servir à réguler et à contrôler les flux de capitaux, la conclusion d'un accord fiscal doit permettre de raffermir les relations financières entre les deux pays. Pourtant, cette communauté de vue n'empêche pas que le double agenda, bancaire et industriel, des négociateurs helvétiques conduise à une suspension des pourparlers tout au long de l'année 1930. Car l'alliance entre les industriels allemands et les négociateurs suisses s'effrite autour des clauses de l'accord

[1244] Gerhard Kling, Jeorg Baten, Kirsten Labuske, « FDI of German Companies During Globalization and Deglobalization », *Open Economies Review*, 22/2, 2011, p. 252. Seules l'Autriche et la Pologne dépassent la Suisse.

[1245] Pour ces exemples, voir Wilhelm Koeppel, *Kapitalflucht*, Berlin : Wilhelm Christians Verlag, 1931, p. 12-14 ; James, *op. cit.*, 1986, p. 299-300. Sur la domiciliation des sociétés allemandes en Suisse à la fin des années 1920 et le cas d'I.G. Chemie, voir également König, *op. cit.*, 2001, p. 33-38.

[1246] Sur l'autonomisation des sociétés suisses vis-à-vis de l'influence étrangère, voir par exemple Schnyder *et al.*, art. cit., 2005, p. 27-28.

[1247] Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 63.

portant sur les bénéfices des multinationales. La Reichsverband der Deutschen Industrie, tout comme la Deutscher Industrie- und Handelstag, se montrent beaucoup moins disposées à satisfaire les demandes du Vorort sur la détaxation des dépôts de marchandises. Les milieux de l'industrie et du commerce y voient avant tout l'octroi d'un avantage comparatif au capitalisme suisse : au bénéfice de charges fiscales basses dans la Confédération, les sociétés helvétiques seraient placées en position déloyalement avantageuse sur le marché allemand par rapport aux entreprises indigènes, grevées dans le Reich par des impôts comparativement beaucoup plus lourds[1248]. Cette clause n'est, en outre, pas plus de nature à contenter les grandes holdings allemandes situées en Suisse et actives en Allemagne. Plutôt que de délocaliser leur siège en Suisse et de conduire leurs affaires par l'entremise d'agents dans leur pays d'origine, les multinationales conservent le plus souvent leurs sociétés en Allemagne, la holding servant à la détention et à la gestion du portefeuille de participations et d'actions du groupe.

À cela s'ajoute encore le fait que la réciprocité de la clause pour les stocks suisses des entreprises allemandes n'intéresse que très peu le patronat du Reich. Certes, le marché helvétique représente un débouché non négligeable pour le commerce allemand : alors qu'entre 1924 et 1938, 17,1 % des exportations suisses prennent la direction de l'Allemagne, durant la première moitié des années 1930, 7 % des exportations allemandes sont destinées à la Suisse, ce qui la place durant la décennie entre le troisième et le cinquième rang des clients du Reich par ordre d'importance[1249]. Mais, si les dépôts de marchandises des entreprises étrangères en Suisse sont passibles d'imposition selon plusieurs législations cantonales, dans la pratique, les intermédiaires des multinationales échappent le plus souvent à l'impôt[1250].

Pour le dire rapidement, la position des négociateurs allemands face aux revendications suisses résulte ainsi de la volonté des grands industriels du Reich de continuer à avoir accès aux services de crédits et d'évasion fiscale de la plaque tournante suisse, sans aggraver en retour la concurrence industrielle sur le marché indigène. À la fin de l'année 1929, lors d'une conversation avec H. Rüfenacht,

[1248] BArch, R2/19714, Rapport de la Reichsverband der deutschen Industrie au Reichsfinanzministerium, 24 octobre 1929 ; Rapport de la Deutscher Industrie- und Handelstag à Paul Moldenhauer, ministre des Finances allemand, 7 février 1930.

[1249] Pour le chiffre suisse, voir Meier *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 67. Pour les chiffres allemands, Wilfried Feldenkirchen, « Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und der Schweiz von 1914 bis 1945 », in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 240-245 ; Guex, art. cit., 1999b, p. 267-268.

[1250] D'un point de vue légal, selon H. Blau, 17 cantons sont habilités à taxer les agents avec des dépôts de marchandises, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 22 août 1928. Une étude plus complète de l'AFC en 1937 montre en fait l'extrême complexité de la question : il existe 18 sortes de dépôts, et les pratiques divergent dans les cantons pour chacun d'eux (AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 9, Rapport de l'AFC, « Besteuerung ausländischer Unternehmungen, die in der Schweiz ein Warenlager unterhalten », 3 août 1937). Quoi qu'il en soit, dans la pratique, très peu d'agents sont taxés en Suisse. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 6, Lettre de J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 11 février 1927 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Lettre de J. Ruof à P. Dinichert, 21 février 1927.

H. Dorn pose comme condition *sine qua non* de la reprise des discussions bilatérales un assouplissement des exigences en matière de stocks, en précisant que «*de telles concessions* [demandées par les Suisses]*, en écart fondamentalement avec le point de vue allemand, n'ont été faites vis-à-vis d'aucun autre pays*»[1251]. Durant l'année suivante, en raison de la question de la taxation des bénéfices industriels, les nombreux contacts de la diplomatie suisse avec le Reichsfinanzministerium restent tour à tour infructueux[1252]. L'éviction du gouvernement Müller en mars 1930 n'est sans doute elle-même pas étrangère à l'impasse dans laquelle les pourparlers se sont engagés. L'avènement du cabinet minoritaire d'Heinrich Brüning marque un tournant vers une politique d'orthodoxie financière rigoureuse, qui inclut une aggravation des charges d'impôt. Contournant à coups de décrets-lois la résistance du Parlement et des *lobbies*, le chancelier du Zentrum engage autoritairement une série de hausses d'impôts afin de rétablir l'équilibre des comptes publics[1253].

Incidemment, tandis que les banques suisses sont menacées avec la crise budgétaire allemande d'une abrogation de la suspension d'impôt sur les hypothèques[1254], les relations entre l'ASB et l'USCI se dégradent[1255]. Au cours d'une séance du Comité de l'ASB, le 16 juillet 1930, A. Jöhr préconise encore la modération : pour le banquier du CS, proche des milieux industriels, les intérêts bancaires ne peuvent être défendus «*sans prendre en considération le commerce et l'industrie*»[1256]. Il n'est pourtant guère suivi par le président et le premier secrétaire de l'ASB, R. La Roche et M. Vischer, qui appellent à la conclusion d'une entente le plus rapidement possible. Le lendemain, au regard du «*grand intérêt d'un règlement satisfaisant*» sur les hypothèques, ces deux banquiers bâlois enjoignent la DAE d'adopter les propositions de la SDN sur la taxation des dépôts de marchandises, ce qui revient de façon détournée à inciter à céder sur ce point pour débloquer les négociations[1257]. Les pourparlers restant au point mort, le conflit latent entre les industriels et les banquiers suisses s'exprime finalement au grand jour au début de l'année 1931. Lors d'une réunion à l'administration fédérale à Berne, le 4 février, H. Dietler «*intervient chaudement en faveur de la reprise des négociations*»[1258].

1251 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 20 décembre 1929.

1252 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 10 mai 1930 ; Lettre de H. Frölicher, conseiller de la Légation suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 8 septembre 1930.

1253 Sur la politique fiscale de Brüning, voir Born, *op. cit.*, 1967, p. 43-47 ; Balderston, *op. cit.*, 1993, p. 287-317.

1254 La banque Speiser, Gutzwiller & Co reçoit par exemple une déclaration d'impôt à l'été 1930. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 22 juillet 1930.

1255 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 8 janvier 1930.

1256 AASB, PV du Comité de l'ASB, 16 juillet 1930, p. 6.

1257 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de l'ASB, signée R. La Roche et M. Vischer, à la DAE, 17 juillet 1930.

1258 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Konferenz betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Deutschland vom 4. Februar 1931, p. 4. Sont présents lors de cette séance tous les négociateurs suisses,

Le représentant de l'ASB obtient le soutien de H. Rüfenacht et de H. Blau, lorsqu'il lance à l'endroit du Vorort : « [N']*importe quelle concession est précieuse.* »[1259] Mais, en face de lui, appuyé pour sa part par le chef des Finances de Zurich, A. Streuli, qui joue, comme dans les négociations avec la Grande-Bretagne, la carte des intérêts industriels de son canton, O. Hulftegger campe sur ses positions antérieures. Avançant qu'une grande partie des dépôts suisses échappe encore dans la pratique à toute taxation en Allemagne : « [A]*u travers d'un accord* – soutient-il – *la situation présente serait pour cette raison sans nécessité empirée.* » Et de conclure de façon lapidaire : « [O]*n devrait mieux laisser les négociations tranquilles.* »[1260] Pour la première fois depuis la fin de la guerre, une réelle fissure surgit ainsi entre l'ASB et le Vorort.

En raison de l'incapacité des hauts fonctionnaires fédéraux à trancher en faveur de l'un ou de l'autre camp, une grande confusion règne dès lors à Berne au début de l'année 1931. Certes, à la DAE et à la Légation à Berlin, pousse-t-on uniformément à la reprise des pourparlers[1261]. Devant la détérioration du contexte financier allemand, pour G. Motta, «*il est difficile d'assumer la responsabilité d'une temporisation plus longue* [...] *des négociations*»[1262]. L'empressement des autorités fédérales à parvenir à une solution dans les pourparlers de double imposition est encore accentué par le fait qu'au même instant, des discussions commerciales capitales avec le Reich sont menées par les dirigeants suisses. Ces pourparlers douaniers sont mis en pause en 1931 pour ne pas entraver la conclusion de l'accord de double imposition au travers de l'ouverture d'un dossier sur lequel les négociateurs suisses se trouveraient en position demandeuse vis-à-vis de leurs homologues allemands[1263]. Si, autant pour des raisons fiscales que commerciales, il est donc impératif d'aboutir, le DPF a néanmoins toutes les peines à dévier des prérogatives de l'USCI. En avril encore, bien qu'il ne «*partage pas du tout les préoccupations du Vorort*», H. Frölicher, le spécialiste en matière de fiscalité internationale de la DAE passé en 1930 à la Légation à Berlin, exprime très clairement le danger de devoir se confronter au moment de la ratification de la convention au désaccord de l'USCI, dont le rôle s'est révélé déterminant dans

c'est-à-dire H. Rüfenacht, R. Miescher, A. Streuli, H. Blau, H. Dietler et O. Hulftegger, ainsi que Peter Feldscher, du DPF.

1259 *Ibid.*, p. 3.

1260 *Ibid.*, p. 2.

1261 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre confidentielle de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, 21 février 1931 ; Lettre de H. Rüfenacht à P. Dinichert, chef de la DAE, 3 mars 1931 ; Lettre confidentielle de H. Rüfenacht à G. Motta, 27 mars 1931 ; Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à l'ASB, au Vorort, à H. Blau, directeur de l'AFC, et à A. Streuli, conseiller d'État zurichois, 1er avril 1931.

1262 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Rapport du DPF, signé G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, « Wiederaufnahme der Verhandlungen über einen Doppelbesteuerungsvertrag mit Deutschland », transmis au Conseil fédéral, 12 février 1931.

1263 Sur le lien entre les négociations de double imposition et les pourparlers commerciaux, voir Guex, art. cit., 1999b, p. 281-286. S. Guex souligne que la liaison entre les deux questions est explicitée par P. Dinichert rétrospectivement, en 1933 (*Ibid.*, p. 286).

la délégation de la compétence de négociation par les cantons à la Confédération en 1928. Le haut fonctionnaire prédit que cette opposition «*pourrait avoir du succès*» lors de la ratification «*si elle se combinait encore avec les tendances fédéralistes de certaines directions cantonales des finances*»[1264].

Finalement, c'est l'acuité des difficultés financières allemandes qui va permettre de débloquer les discussions. Dans une situation socio-économique très précaire – aggravée encore par la polarisation extrême de la politique allemande à la suite des élections législatives de septembre 1930 et du succès électoral des nazis et des communistes –, la faillite du Creditanstalt autrichien le 11 mai 1931, en déstabilisant les relations financières de l'Europe centrale, déclenche la crise du système bancaire du Reich. À l'évasion des capitaux allemands vient s'ajouter un retrait massif de placements internationaux à court terme[1265]. Du côté de l'ASB et du DPF, l'impatience de parachever les pourparlers germano-suisses se transforme alors en urgence: non seulement les milieux financiers craignent un durcissement des principes de taxation, mais, très probablement, la menace que l'assistance fiscale revienne sur la table des négociations accentue encore leur empressement de parvenir à une solution immédiate.

Lors d'une seconde réunion à Berne entre les négociateurs suisses, le 21 mai 1931, usant d'un discours catastrophiste, H. Frölicher se charge de briser la résistance d'O. Hulftegger, désormais esseulé dans son attitude de refus: «[L]*a situation financière de l'Allemagne apparaît pour une longe période si difficile qu'un durcissement dans le futur des pratiques fiscales est à prévoir*. [...] [U]*n accord devrait être conclu maintenant.*»[1266] Hors procès-verbal, le représentant du Vorort cède, ou les autres négociateurs décident de ne plus céder au Vorort. Toujours est-il qu'à la fin de la conférence, la reprise des négociations est fixée pour le mois de juillet. Du côté allemand, symétriquement, la nécessité impérieuse en 1931 de rassurer les créditeurs étrangers accélère l'élaboration d'un compromis. Ainsi, bien que le ministre de l'Économie, Ernst Trendelenburg, ait qualifié précédemment la conclusion d'un accord avec la Suisse d'«*inopportune*» en raison de la crise budgétaire[1267], un rapport de l'Auswärtiges Amt à l'intention du Reichsfinanzministerium note en mars 1931 que, d' «*un point de vue politique, il est accordé ici une grande valeur*» à la reprise des négociations[1268].

[1264] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de H. Frölicher, secrétaire à la Légation suisse à Berlin, à P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux, 14 avril 1931.

[1265] Pour le déclenchement de la crise bancaire allemande, voir par exemple Born, *op. cit.*, 1967, p. 64-109; James, art. cit., 1984, p. 68-87.

[1266] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Besprechung betreffend Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Deutschland über einen Vertrag zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, 21 mai 1931, p. 5 [mot souligné dans le texte].

[1267] Cité dans BArch, R2/19715, Notice de Hermann Dietrich, ministre des Finances du Reich, «über den Stand der deutsch- schweizerischen Doppelbesteuerungsverhandlungen», 18 mars 1931.

[1268] BArch, R2/19715, Rapport de l'Auswärtiges Amt, transmis au Reichsfinanzministerium, 3 mars 1931.

Un coup de force pour l'imposition au domicile : la convention de double imposition avec l'Allemagne

L'interprétation des Affaires étrangères prend le dessus à la mi-juillet 1931, alors que le gouvernement allemand a été contraint de décréter des vacances bancaires après un *run* sur les instituts allemands[1269]. Le 15 juillet, grâce à une formulation de compromis sur la taxation des dépôts de marchandises acceptée par la Reichsverband der Deutschen Industrie[1270], la signature du traité de double imposition entre la Suisse et le Reich intervient à Berlin. La date est très significative, puisque, ce même jour, le rétablissement dans la législation intérieure du Reich des mesures de surveillance des flux de capitaux, levées pendant la période de stabilisation monétaire, est engagé, avec l'édiction d'une première réglementation sur l'achat de devises[1271]. Il s'ensuit, trois jours plus tard, la promulgation de la *Notverordnung gegen Kapital- und Steuerflucht*, obligeant tous les résidents et toutes les entreprises allemandes à déclarer à la Reichsbank l'ensemble de leurs investissements étrangers sous la menace de peines pouvant aller, selon le paragraphe 5 du décret, jusqu'à dix ans d'emprisonnement[1272]. La semaine suivante, lors de la Conférence de Londres du 20 au 23 juillet, les gouvernements américain, britannique et français élaborent le système de prorogation des dettes étrangères à court terme de l'Allemagne. Son instauration avec l'Accord de Bâle du 17 septembre est le prélude à l'installation d'un contrôle étatique de l'ensemble des mouvements de capitaux et du commerce allemands qui sera parachevé en 1933 avec le moratoire sur les transferts des créances à long terme et l'installation progressive du système de *clearing*[1273]. En concluant, à l'entame de ce processus de mise en autarcie financière de l'Allemagne, une convention qui facilite l'usage du havre fiscal suisse pour les groupes industriels, l'administration du Reich ne donne-t-elle pas un signal exprès, autant à l'intention des banques helvétiques qu'en direction du patronat allemand, de la tolérance qu'elle entend montrer dans l'application des nouveaux

---

[1269] Born, *op. cit.*, 1967, p. 76-109.

[1270] BArch, R2/19715, Rapport de la Reichsverband der deutschen Industrie, à W. Paasche, conseiller ministériel au Reichsfinanzministerium, 7 juillet 1931.

[1271] « Verordnung über den Verkehr mit ausländischen Zahlungsmitteln. Vom 15. Juli 1931 », in *Reichsgesetzblatt. Jahrgang 1931*, vol. 1, Berlin : Reichsverlagsamt, 1931, p. 366-368.

[1272] « Verordnung des Reichspräsidenten gegen die Kapital- und Steuerflucht. Vom 18. Juli 1931 », in *Reichsgesetzblatt. Jahrgang 1931*, *op. cit.*, vol. 1, 1931, p. 373-376. Pour les mesures de surveillance des mouvements de capitaux, voir également Franck Child, *The Theory and Practice of Exchange Control in Germany. A Study of Monopolistic Exploitation in International Markets*, The Hague : Martinius Nijhoff, 1958, p. 15-19 ; Born, *op. cit.*, 1967, p. 120-123 ; August Jagdfeld, « Steuerflucht und Steuerfluchtbekämpfung von Brüning bis Brandt », *Steuer und Wirtschaft*, 49/2, 1972, p. 259.

[1273] Sur ces discussions internationales, voir Bennett, *op. cit.*, 1971, p. 244-285 ; Susanne Wegerhoff, « Die Stillhalteabkommen 1931-1933. Internationale Versuche zur Privatschuldenregelung unter den Bedingungen des Reparations- und Kriegsschuldensystems », Thèse de doctorat, Ludwig-Maximilians-Universität, München, 1982, en particulier sur la Conférence de Londres p. 53-97. Sur la politique suisse au sein des négociations de prorogation et de *clearing*, sur laquelle on reviendra dans les pages suivantes, voir Frech, *op. cit.*, 2001, p. 45-68 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 153-195.

dispositifs de lutte contre l'évasion fiscale internationale dans le cadre des relations germano-suisses ?[1274]

Après l'accord sur les agents avec la Grande-Bretagne, la conclusion de la convention de double imposition avec l'Allemagne en 1931 représente un second succès de poids pour la politique fédérale. Sur le point de signer le traité, en juillet 1931, H. Rüfenacht s'est réjoui de la tournure que prenaient les discussions. À part «*une insignifiante concession*» sur les travailleurs saisonniers, le ministre suisse en poste à Berlin a relevé que «[d]*ans tous les autres points encore en litige, la délégation suisse a réussi à faire reconnaître sa position*»[1275]. Pour cause: portant aussi bien sur les impôts sur le revenu et la fortune que sur les droits de succession, la convention du 15 juillet 1931 représente un coup de force en faveur de la détaxation à la source des revenus de capitaux. Stipulée à l'article 2, la non-taxation en Allemagne des crédits gagés sur hypothèques des banques suisses, sans l'institution parallèle de mesures d'entraide fiscale, couronne de succès les démarches helvétiques initiées au début des années 1920[1276]. Concernant l'imposition des bénéfices industriels, en dépit des résistances du Vorort à la conclusion d'une convention, la réussite des négociations est également incontestable. Outre qu'aucune coopération administrative n'est intégrée pour répartir l'assiette d'imposition des revenus des multinationales, la formulation du protocole final sur l'article 3 favorise de trois manières le rapatriement des bénéfices étrangers au siège de l'entreprise. Premièrement, découplant les filiales de leur maison mère, le protocole prévoit explicitement que la détention par une compagnie d'actions ou de participations d'une autre société ne permet pas d'assimiler cette seconde entreprise à une succursale de la première, «*même si leur possession confère une influence sur la direction de l'entreprise*»[1277]. Deuxièmement, bien que ces entreprises soient souvent gérées par une holding en Suisse, les sociétés à responsabilité limitée allemandes dont les parts sont possédées par des investisseurs helvétiques ne sont pas non plus considérées comme des établissements stables[1278]. Troisièmement, le préciput au siège de l'entreprise est accordé[1279].

[1274] Pour comprendre dans quel contexte la convention est signée, il faut également avoir en tête que, par décret du 5 juin, le gouvernement allemand octroie des privilèges fiscaux pour les holdings industrielles allemandes, grâce auxquels celles-ci ne paient qu'un dixième de l'impôt sur les sociétés. «Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931», in *Reichsgesetzblatt. Jahrgang 1931*, *op. cit.*, vol. 1, 1931, p. 312. Voir également AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 7, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 11 juin 1931.

[1275] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 11 juillet 1931.

[1276] «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la convention conclue entre la Suisse et l'Allemagne en vue d'éviter la double imposition en matière d'impôts directs et d'impôts sur les successions (du 19 janvier 1932)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1932, p. 64-65. Pour une analyse descriptive de la convention, voir par exemple Richard Rosendorff, «Das deutsch-schweizerische Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931», *Deutsche Steuer-Zeitung*, septembre 1931, p. 361-363; Blumenstein, art. cit., 1932, p. 3-21 et 49-68; Guggenheim, art. cit., 1932, p. 275-306.

[1277] «Message du Conseil fédéral… (du 19 janvier 1932)», art. cit., 1932, p. 71.

[1278] Cette disposition se trouve dans une note ajoutée au protocole. *Ibid.*, p. 54-55 et 89.

[1279] *Ibid.*, p. 71.

Il est vrai qu'en compensation, deux garde-fous à la détaxation à la source des bénéfices sont placés. D'une part, d'après la définition donnée à l'alinéa 2 de l'article 3, les sociétés boîtes aux lettres n'équivalent pas à des sièges d'entreprise[1280]. Un traitement de faveur est, de cette manière, accordé aux grands trusts qui possèdent une direction effective en Suisse par rapport aux petites structures fictives d'évasion fiscale. D'autre part, si les agents autonomes sont exclus dans le protocole final de l'imposition des bénéfices de la société pour lesquels ils opèrent, la détention d'un stock de marchandises est associée à l'article 3 à un établissement imposable, sauf dans le cas où le dépôt sert à la transformation et la réexpédition de produits[1281]. Bien qu'il soit difficile d'évaluer la portée réelle de cet article, il faut relever que le représentant du Reichsfinanzministerium, W. Paasche, interprète au cours des négociations les propositions de compromis suisses comme des tentatives d'ouverture de niches dans la législation allemande, destinées dans la pratique à permettre aux industriels d'obtenir la détaxation de tous les dépôts de marchandise[1282]. En clair, il ne s'agit là que de concessions mineures pour les négociateurs suisses.

Au-delà de la réussite implacable de la politique fédérale, deux remarques conclusives doivent encore être formulées concernant l'attitude du patronat helvétique au sein des négociations germano-suisses. La première remarque porte sur les industriels. Les réticences du Vorort à accepter une telle convention démontrent combien les multinationales suisses sont soumises en Allemagne, au début des années 1930 encore, à des pratiques fiscales bien plus accommodantes que les textes de lois[1283]. Depuis la réforme fiscale du 10 août 1925, qui lui confère de vastes pouvoirs de redressement des bénéfices versés par des filiales à une maison mère, le fisc allemand a certes cherché à intensifier le contrôle sur les sociétés étrangères. Par l'application du principe de l'« *Organtheorie* », selon le terme en usage en Allemagne à l'époque, des corrections des bénéfices des branches allemandes des multinationales ont été effectuées, comme en France, sur la base d'une ventilation des profits totaux des groupes[1284]. Cette pratique n'est toutefois pas parvenue à ébranler les stratégies de soustraction fiscale des grandes sociétés suisses si bien que les plaintes de leur part au DPF restent éparses jusqu'à l'éclatement de la crise bancaire. La généralisation de l'« *Organtheorie* » ne va pas, en outre, sans susciter de

[1280] *Ibid.*, p. 54 et 65.
[1281] *Ibid.*, p. 65 et 70-71.
[1282] BArch, R2/19715, « Stellungnahme des Herrn Ministerialrat W. Paasche zu dem von Legationsrat H. Frölicher der Schweizerischen Gesandtschaft vorgelegten Fragebogen über die steuerliche Behandlung der Warenlager », [mai 1930].
[1283] O. Hulftegger expose d'ailleurs plusieurs fois cette idée lors des discussions internes. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Konferenz betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Deutschland vom 4. Februar 1931, p. 3 ; Besprechung betreffend Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Deutschland über einen Vertrag zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, 21 mai 1931, p. 6.
[1284] Friedrich Kempner, « La Société étrangère au regard du droit fiscal allemand », in *Les sociétés étrangères devant le fisc aux États-Unis d'Amérique, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en France*, Paris : Recueil Sirey, 1931, p. 133-143 ; Karl-Hans Garke, *Die Organtheorie im Steuerrecht*, Würzburg : Konrad Triltsch, 1934.

fortes résistances à l'intérieur même du Reich. La plus haute instance décisionnelle en matière fiscale, le Reichsfinanzhof, rend en 1930 des jugements qui restreignent la marge de manœuvre de l'administration[1285]. Son président, le membre du Comité fiscal, H. Dorn, appuie lui-même au début de l'année 1933 un projet de la SDN sur la ventilation des profits des multinationales à contre-courant de la pratique fiscale allemande[1286]. Les atermoiements de la lutte contre le transfert des revenus aux sièges des sociétés suisses expliquent donc, dans une très large mesure, la résistance dont fait preuve le Vorort à l'égard de la signature d'une convention lors des pourparlers de la première moitié de l'année 1931. Pour les industriels suisses, avant l'éclatement de la crise bancaire européenne, la dérégulation des relations fiscales s'avère, somme toute, une option très accommodante.

La deuxième remarque conclusive concerne les relations entre l'ASB et le Vorort. Les négociations avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont en effet pour la première fois mis en évidence les intérêts divergents des deux associations dans le domaine de la fiscalité internationale. Dans un cadre de jeu bien défini – c'est-à-dire en ne posant jamais sur la table la question de l'assistance fiscale –, les milieux financiers et industriels suisses se sont livrés, au sein des deux pourparlers, à une partie d'échecs sophistiquée qui aboutit sur un pat durant la seconde moitié de l'année 1931. Compte tenu du fait que les milieux bancaires ressortent entièrement gagnants des négociations germano-suisses en juillet 1931, alors que les pourparlers avec la Grande-Bretagne aboutissent à un résultat pleinement favorable pour le Vorort, on peut émettre l'hypothèse qu'une transaction implicite a été passée entre l'ASB et l'USCI autour de la conclusion des deux conventions de double imposition[1287]. Il faut cependant relever combien la lisibilité de l'échiquier est rendue difficile en Suisse par l'imbrication mutuelle des sphères bancaire et industrielle, si bien que l'appartenance des pions à l'un ou l'autre camp n'est jamais définitivement établie. Pour illustrer ce phénomène, on notera par exemple que, sous la présidence du banquier R. Julliard, la Chambre de commerce de Genève use de l'argument factice du danger de l'arrivée accrue de produits étrangers en Suisse pour contester de façon contre-intuitive auprès du Vorort la détaxation réciproque des agents en 1929[1288].

Dans ce chassé-croisé, le coup le plus éclatant est sans doute à mettre au crédit de la Banque Leu. En 1930, en plein milieu des négociations avec l'Allemagne, celle-ci intègre le représentant du Vorort, O. Hulftegger, au sein de son conseil

[1285] Garke, *op. cit.*, 1934, p. 107-109.

[1286] ASDN, R 4569, Lettre de H. Dorn, Représentant allemand au Comité fiscal de la SDN, à Henri Boissard, Secrétaire du Comité fiscal de la SDN, 10 janvier 1933. Je reviens sur ce projet dans le chapitre 4.3.

[1287] À ce titre, le résultat des négociations germano-suisses est aussi intéressant du point de vue des conflits entre intérêts commerciaux et intérêts bancaires, les premiers ayant le plus souvent le dessus sur les seconds dans les autres pourparlers économiques avec le voisin du Nord. Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 120-122.

[1288] La position est relatée dans : AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Rapport du Vorort, signé E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, transmis à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 30 avril 1929, p. 11.

d'administration[1289]. Étant donné que le délégué de l'ASB, H. Dietler, est lui-même membre de la direction de Leu, les deux porte-parole de l'économie suisse dans les négociations sont directement liés à l'une des grandes banques les plus exposées à la taxation des créances hypothécaires allemandes. Mais, à cette occasion, la capacité des milieux financiers suisses à s'attacher le concours des négociateurs s'est très probablement exprimée avec plus de force encore, puisque l'un des deux délégués cantonaux au sein de ces négociations jusqu'au printemps 1931, le Bâlois R. Miescher, est hissé, après son retrait du Conseil d'État, à la tête de l'Internationale Bodenkredit Bank, un institut nouvellement créé à Bâle avec le concours de la Deutsche Bank et spécialisé dans les crédits hypothécaires européens. Au sein du conseil d'administration, il y côtoie aussi bien la fine fleur de la finance suisse, comme le directeur de la SBS, Rudolf Speich, que les plus hauts représentants de la banque allemande, tel C. Melchior, ancien membre du Comité financier de la SDN et des instances exécutives de la Banque des Règlements internationaux, une institution à la création de laquelle R. Miescher a participé[1290]. Comment ne pas penser que ces différents éléments contribuent au compromis auquel le Vorort consent dans la phase finale des négociations ? Au début des années 1930, il n'est certes nullement encore question de conflits profonds entre l'USCI et l'ASB. Tout au plus faut-il évoquer des frictions au sein du patronat. Avec l'aggravation de la crise économique, puis en raison de l'accroissement des besoins budgétaires lors de la préparation de la guerre, le poker feutré des industriels et des banquiers suisses au sujet de la teneur des articles sur la double imposition va parfois virer à une empoignade plus franche : comme l'entraide contre l'évasion fiscale fait sa réapparition dans les relations internationales, la mise est, pour ainsi dire, doublée.

4.2 Offensives et contre-offensives sur le secret bancaire : le scandale des fraudes fiscales de Paris, la ratification de la convention germano-suisse de double imposition et la législation fédérale sur les banques (1932-1934)

À partir de l'éclatement de la crise bancaire européenne à l'été 1931, les attaques contre le secret bancaire helvétique, après avoir disparu tant de la scène internationale que des débats politiques intérieurs depuis le milieu des années 1920, ressurgissent. À l'étranger comme en Suisse, ces pressions et les réactions qu'elles suscitent se distinguent cependant de trois manières des remises en cause du début de la décennie précédente. Premièrement, à la suite des essais infructueux dans les négociations bilatérales et dans les pourparlers à la SDN, les administrations européennes

[1289] « Hulftegger, Otto », in *Documents diplomatiques suisses* [dodis.ch/P17516].

[1290] « Internationale Bodenkreditbank », in *Documents diplomatiques suisses* [dodis.ch/R1650] ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 212.

délaissent en partie le terrain du droit international pour obtenir des renseignements sur les capitaux dissimulés dans les banques helvétiques. En France et en Allemagne, les autorités usent de méthodes plus musclées pour tenter d'identifier les détenteurs de comptes en Suisse. En ce qui concerne deuxièmement les discussions à l'intérieur de la Confédération – en conséquence aussi de l'échec des pressions contre le secret bancaire au sortir de la guerre –, les atteintes les plus sérieuses à la confidentialité des comptes en banque devant les autorités publiques ne proviennent pas au premier chef des socialistes. Les banquiers suisses doivent bien plus faire face à des décisions de justice, questionnant la solidité du secret bancaire d'un point de vue légal. La réponse des décideurs helvétiques, qui restent en rang serré pour défendre la confidentialité bancaire, diverge troisièmement de la position dérégulationniste défendue pendant l'après-guerre. Contraints par les circonstances à légiférer, les milieux financiers suisses parviennent à transformer la menace d'une immixtion étatique dans les activités bancaires en un renforcement de la garantie de discrétion sur les affaires des clients. Alors que la ratification de la première convention générale de double imposition de la Confédération par l'Allemagne nazie en février 1934, sans clause d'assistance administrative, consacre une reconnaissance implicite du secret bancaire dans le droit international, le fameux article 47 de la législation fédérale sur les banques, du 8 novembre de la même année, marque une étape cruciale de sa consolidation légale à l'intérieur de la Suisse.

Pour comprendre les enjeux liés au renforcement du secret bancaire durant la première partie des années 1930, deux éléments contextuels doivent au préalable être relevés. Le premier point concerne la situation économique de la Suisse. Les pressions contre le secret bancaire et les réactions qu'elles provoquent interviennent durant la crise la plus aiguë de l'histoire de la place financière helvétique. Très engagées en Allemagne, les banques suisses subissent de plein fouet le krach financier de l'été 1931 et les restrictions sur les transferts qui s'ensuivent. Les bilans cumulés des grandes banques reculent de 35 % entre 1930 et 1933 et un sixième des instituts financiers suisses font faillite ou fusionnent entre 1930 et 1938[1291]. Parmi les grandes banques, l'établissement de R. Julliard, le Comptoir d'Escompte, devenu la Banque d'Escompte, disparaît au printemps 1934, tandis que la BPS est sauvée *in extremis* en décembre 1933 *via* un engagement financier de 100 millions CHF par la Confédération[1292].

Bien loin de réviser en profondeur son orientation économique, de concert avec le grand patronat bancaire et industriel, ainsi qu'avec la BNS, le Conseil fédéral se

[1291] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 72 ; Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012, p. 490.

[1292] Patrick Halbeisen, « Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren », in Guex *et al.* (éd.), *op. cit.*, 1998, p. 68-74 ; Jan Baumann, « Bundesinterventionen in der Bankenkrise 1931-1937 : eine vergleichende Studie am Beispiel der Schweizerischen Volksbank und der Schweizerischen Diskontbank », Thèse de doctorat, Faculté de philosophie de l'Université de Zurich, manuscrit, 2007, p. 117-471 ; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 309-321. Le Comptoir d'Escompte est devenu en 1931 la Banque d'Escompte, après une fusion avec l'Union financière, une autre banque genevoise.

limite à appliquer un interventionnisme sélectif, visant essentiellement à secourir les sociétés en difficulté, et axe toute sa politique de crise sur la défense de la valeur du change helvétique. Après le décrochage de la livre sterling et de la couronne suédoise en 1931, puis du dollar en 1933, le CHF devient, avec le gulden néerlandais, la seule devise d'importance internationale qui n'a pas été dépréciée pendant l'après-guerre à intégrer le bloc-or, aux côtés de monnaies dévaluées durant les années 1920, comme le franc français, la lire italienne et le franc belge. Pour maintenir le cours du change à sa parité, le gouvernement suisse doit en conséquence redoubler de mesures de déflation et d'austérité, soutenues avec une rigueur telle qu'elles auraient pu permettre de dégager un surplus budgétaire sur la période 1929-1937 si les dirigeants ne s'étaient pas engagés à poursuivre l'amortissement de la dette fédérale pendant la récession[1293]. Aussi, dans le cadre de cette «*bataille pour le franc*»[1294] – autour de laquelle les principales forces politiques du pays forment, au moins jusqu'en 1934, une union sacrée à grand renfort de discours mystificateurs sur les vertus morales de la stabilité monétaire[1295] –, la garantie du secret bancaire remplit-elle similairement à la sortie de la guerre une fonction double. Elle constitue un atout de taille afin de s'assurer de la confiance des investisseurs étrangers et, partant, de préserver les réserves d'or et de change de la BNS, qui constituent, avec l'équilibre des comptes publics, le meilleur gage de stabilité du franc[1296]. En sus, en liquéfiant le marché monétaire et financier, l'attractivité internationale du havre fiscal reste un avantage comparatif déterminant pour compenser le coût de la surévaluation du franc, supporté par les industries d'exportation, par le maintien d'un prix de l'argent très faible[1297]. C'est donc à l'aune des objectifs généraux de la politique fédérale de crise qu'il faut comprendre la réactivité des dirigeants helvétiques aux attaques contre le secret bancaire.

Second point contextuel, la réussite implacable de la contre-offensive helvétique, en dépit de la fébrilité du monde bancaire suisse, constitue, à un niveau élevé d'abstraction, la marque de l'influence de l'orthodoxie libérale en matière de fiscalité directe dans les États occidentaux pendant la Grande Dépression. Après l'offensive

[1293] Sur la politique de crise et son orientation conservatrice, il faut se référer au livre de P. Müller. Müller, *op. cit.*, 2010. Pour un survol, voir également Guex, art. cit., 2012b, p. 156-160. Sur la politique financière, voir Guex, art. cit., 2012a, p. 1101-1107. Sur la politique monétaire suisse et la défense du franc, Gérald Arlettaz, «Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930», *Relations internationales*, 30, 1982, p. 159-175; Bordo, James, art. cit., 2007, p. 53-74. Pour une vue comparative sur la politique monétaire suisse, Straumann, *op. cit.*, 2010, p. 94-169.

[1294] Müller, art. cit., 2003.

[1295] Sur les discours sur le franc suisse, voir Florian Galler, «The Devaluation of the Swiss Franc in 1936», *Journal of Psychohistory*, 17/3, 1990, p. 257-265; Jakob Tanner, «Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er- und 40er- Jahren», *Études et sources*, 26, 2000, p. 45-79; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 126-133.

[1296] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 142-157.

[1297] Sur ce lien entre le rôle de refuge de la place financière suisse et la forte liquidité des banques suisses pendant la première phase de la crise, voir Baumann, *op. cit.*, 2007, p. 198-200; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 69-71.

des forces conservatrices contre l'imposition sur le revenu à l'entame de la crise, les années 1931 à 1933 correspondent paradoxalement à une certaine stabilité des systèmes d'impôt sur le revenu. Cet équilibre ne résulte pas de l'émergence d'un consensus politique sur la fiscalité directe, au plus fort de la récession, mais synthétise la confrontation entre des incitations contraires, liées en quelque sorte à la pérennité de la « mentalité de l'étalon-or ». Pour les gouvernements qui ne choisissent pas l'autarcie économique et le contrôle des changes – à la différence de l'Allemagne, de l'Autriche ou encore de la Hongrie –, les politiques financières libérales, fondées sur la stabilité du change et du budget, restent en effet partout prédominantes[1298]. Même en Grande-Bretagne et aux États-Unis, si la dévaluation de la devise nationale permet de relâcher la bride monétaire, en relançant les exportations et en réamorçant la pompe de l'économie intérieure au moyen de taux d'intérêt modérés, elle reste considérée comme une décision unique, destinée à calibrer la parité de la monnaie sur des bases soutenables économiquement, et elle ne consacre pas, avant le réarmement de la fin de la décennie, un tournant vers les principes du *deficit spending* keynésien[1299].

Or, la conservation d'une politique orthodoxe implique, d'une part, l'équilibre budgétaire – ce qui signifie une augmentation des ressources fiscales dans un temps de contraction des revenus – et, d'autre part, la garantie d'un degré élevé de confiance des détenteurs de capitaux, ce qui pousse inversement à la baisse les taux des impôts directs. Dans tous les pays occidentaux, l'annulation de ces deux forces contradictoires contribue à ce que l'imposition des revenus des capitaux n'évolue que très faiblement. Entre 1929 et 1934, la taxation progressive de la fortune s'allège même quelque peu dans plusieurs pays du bloc-or, dont la devise est soumise à des pressions de plus en plus fortes sur les marchés internationaux. En Belgique, le « cabinet des banquiers », qui consacre en 1934 le retour au gouvernement d'E. Francqui et de G. Theunis, ne décide d'ailleurs de réintroduire la supertaxe sur déclaration qu'au début de l'année suivante[1300]. En Grande-Bretagne, pendant ce temps, la pression fiscale

---

1298 Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times. Comparative Response to International Economic Crises*, Ithaca : Cornell University Press, 1992, p. 124-181.

1299 Sur la domination du *Treasury view* contre J. M. Keynes, après l'arrivée de N. Chamberlain au poste de chancelier de l'Échiquier en 1931 et ses conséquences fiscales, voir Peden, *op. cit.*, 2000, p. 260-269 ; Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 164-174. Sur le conservatisme de la politique financière menée par l'administration Roosevelt, Julian Zelizer, « The Forgotten Legacy of the New Deal : Fiscal Conservatism and the Roosevelt Administration, 1933-1938 », *Presidential Studies Quarterly*, 30/2, 2000, p. 332-359. Sur le maintien d'une politique de taux de change fixes dans la majorité des pays jusqu'à la fin des années 1930, Scott Urban, Tobias Straumann, « Still Tied by Golden Fetters : the Global Response to the US Recession of 1937-1938 », *Financial History Review*, 19/1, 2012, p. 21-48.

1300 Putman, art. cit., 1950, p. 404-406 ; Hardewyn, *op. cit.*, 2003, p. 200-202. Sur ce cabinet, composé de la « *crème du monde financier* », voir Gerard, art. cit., 2006, p. 182-183. En France, le taux de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières reste en deçà de celui fixé lors de la stabilisation Poincaré, passant de 16 % en 1931 à 17 % en 1934, tandis que l'impôt général sur le revenu est abaissé par le cabinet Doumergue, après les événements du 6 février 1934, à 24 % pour un contribuable marié, ce qui constitue le taux le plus faible depuis 1919. Hautcoeur, *op. cit.*, 1994, p. 228 ; Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 270. Sur la stabilité du système fiscal direct néerlandais, voir Vording, Ydema, art. cit., 2007, p. 275-276.

sur les capitaux n'augmente que légèrement[1301]. Significativement, si le démocrate F. Roosevelt se fait élire avec un programme financier basé sur l'équilibre budgétaire et sur un alourdissement des charges fiscales pour les classes aisées, il ne met en application durant les deux premières années de son mandat que le premier de ces deux objectifs[1302].

4.2.1 Le scandale des fraudes fiscales de Paris

C'est du gouvernement français que part l'attaque la plus directe à l'encontre du havre fiscal suisse. La reconstitution en juin 1932, après la victoire aux élections législatives de mai, d'un gouvernement du Cartel des gauches dirigé une nouvelle fois par É. Herriot, conduit à une réitération des pressions contre le secret bancaire. L'attaque, qui se produit à la fin de l'année 1932, a déjà fait l'objet d'analyses exhaustives sous l'angle autant de son déroulement en France que de ses conséquences sur les banques suisses. Ces travaux n'ont pas relevé les analogies multiples entre ces pressions et celles qui ont eu cours à la SDN dans le contexte de l'institution du bordereau en 1924-1925[1303]. C'est sur les continuités et les différences entre ces deux affaires que les lignes suivantes insistent essentiellement.

Les parallèles entre les deux événements sont multiples. La première analogie se situe dans l'origine financière des pressions. Les recettes fiscales se contractant du fait de l'approfondissement tardif de la dépression en France au début des années 1930, c'est avant tout au moyen d'une réduction drastique des dépenses publiques que la coalition entend résorber le gros déficit dont elle hérite. Comme en 1924, lors de la présentation devant le Parlement du budget à l'automne 1932, le Cartel doit cependant faire avaliser par la base du Parti radical-socialiste et sa partenaire de coalition, la SFIO, les mesures d'austérité qui contiennent d'importantes coupes dans le traitement des fonctionnaires[1304]. Dans le but de légitimer à gauche la politique déflationniste, le gouvernement envisage dès lors de donner un signal clair au sujet de son intention de faire contribuer aussi les classes aisées à l'effort public : suscitant la controverse jusque dans les rangs de la coalition, un projet de bordereau de coupons,

1301 Le taux de l'*income tax*, à 22,5 % en 1930, est augmenté à 25 % en 1931, puis rabaissé à 22,5 % en 1934 ; le taux de la *supertax* ne varie pas entre 1930 et 1937, le maximum étant fixé à 41,25 %. Pour les sources, voir Annexe 2.

1302 Brownlee, *op. cit.*, 2002, p. 74-75 ; Thorndike, art. cit., 2009, p. 29.

1303 Voir en particulier Sébastien Guex, « Le scandale des fraudes fiscales et de la Banque commerciale de Bâle. De l'une des causes possibles de la chute du gouvernement Herriot en décembre 1932 », in Florence Bourillon *et al.* (éd.), *Des économies et des hommes. Mélanges offerts à Albert Broder*, Bordeaux : Éditions Bière, 2006, p. 45-55. Voir également Faith, *op. cit.*, 1982, p. 64-72 ; Guex, art. cit., 2000, p. 248-252 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 240-243 ; Perrenoud, López, *op. cit.*, 2002, p. 67-71 ; Vogler, art. cit., 2005, p. 21-24 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 337-342.

1304 Pour la situation financière dans laquelle se trouve le « Néo-Cartel » et le choix d'une politique déflationniste, voir par exemple Berstein, *op. cit.*, vol. 2, 1982, p. 220-249 ; Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, vol. 1, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, p. 37-39.

destiné à rapporter 450 millions FF, est intégré au budget[1305]. Les radicaux-socialistes en viennent à affronter le même paradoxe que durant la décennie précédente. La stabilité du franc implique l'équilibre budgétaire, ce qui incite, surtout pour des motifs politiques, à un alourdissement des prélèvements sur les capitaux, une mesure qui peut elle-même briser tout l'édifice orthodoxe en provoquant l'expatriation des avoirs. Pour sortir de ce cercle vicieux, il est donc urgent d'entraver les facilités de fraude à l'impôt offertes par les banques étrangères[1306].

Mais, bien que les données politiques soient similaires, le gouvernement Herriot décide d'employer à l'encontre de la place financière suisse une méthode plus brutale qu'en 1924-1925. L'échec de la multilatéralisation des discussions sur l'évasion fiscale et le risque moindre d'un décrochage du change, suite à l'accumulation de réserves d'or et de changes par la Banque de France après la stabilisation Poincaré[1307], concourent sans doute à ce que, sous la direction du très orthodoxe L. Germain-Martin[1308], le ministère des Finances engage une action qu'É. Clémentel s'était refusé à entreprendre pendant le premier Cartel des gauches : attaquer les activités de gestion de fortune des banques suisses sur le territoire français. Depuis le début du siècle probablement, sans susciter de réactions significatives de la part de l'administration, les instituts helvétiques n'ont en effet cessé d'offrir aux déposants français des services à proximité de leur domicile afin d'épargner à ces derniers des venues répétées et suspectes en Suisse. Au tournant des années 1930, le phénomène est banalisé. Aux côtés de l'ouverture de comptes joints, de la détaxation des capitaux placés dans les coffres suisses et du secret bancaire, la présence de banquiers helvétiques sur la place parisienne constitue un atout usuellement mis en avant par les instituts helvétiques pour attirer les fortunes françaises[1309]. Les hauts dirigeants des grandes banques helvétiques ne rechignent d'ailleurs pas à se charger parfois

---

[1305] Pour ce chiffre, voir *Le Temps*, « Le projet de budget pour 1933 », 17 novembre 1932. À la fin octobre, au banquet de l'Association de la presse économique et financière, Maurice Palmade, ministre du Budget, critique fortement une mesure alternative au bordereau, le carnet de coupons : « *Il n'en est nullement question, a dit M. Palmade, dans les projets du gouvernement ; il eût constitué une formalité inutile pour nombre de petits porteurs.* » (*Le Temps*, « Déflation d'abord », 27 octobre 1932)

[1306] Pour une interprétation proche, voir Guex, art. cit., 2006, p. 52-54. L'idée que l'origine des pressions contre la fraude fiscale est à chercher dans la volonté des radicaux-socialistes de faire accepter leur politique déflationniste à la SFIO était déjà formulée à l'époque dans les rangs communistes. *L'Humanité*, « L'affaire des fraudes fiscales », 10 novembre 1932. Le lien de cause à effet entre les articles contre la fraude fiscale inscrits au budget et l'affaire de Paris est également fait en Suisse par le *Journal de Genève*. *Journal de Genève*, « À propos des fraudes et de la politique fiscales », 27 novembre 1932.

[1307] Voir à ce sujet Pierre Sicsic, « The Inflow of Gold to France from 1928 to 1934 », *Notes d'études et de recherche*, Banque de France, 22, 1993. Les réserves d'or et de devises étrangères atteignent un point culminant en novembre 1932, à 89,7 milliards FF.

[1308] Sur les conceptions orthodoxes en matière financière de L. Germain-Martin, voir Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 31.

[1309] CAEF, B 43379, Lettre de la SBS à un destinataire inconnu [effacé par l'administration française], 20 mars 1930 ; Lettre du CS, date et destinataire inconnus [effacés par l'administration française, 1930] ; Lettre de la Banque Leu à É. Houdaille de Raily, 29 juillet 1930. À côté de la qualité et de la diversification des services de gestion de fortune des banques, les trois lettres vantent l'utilité du compte joint. La SBS et Leu mettent en avant la présence temporaire de représentants à Paris. La SBS assure en outre « *la discrétion*

eux-mêmes de ces voyages d'affaires. En mai 1930, par exemple, dans une lettre qui parvient jusqu'au bureau de l'administration fiscale française, la SBS avertit un de ses clients qu'un directeur de la banque, Arthur Lovioz, va résider pour dix jours à l'hôtel Buckingham à Paris[1310]. Deux ans et demi plus tard, A. Jöhr témoigne autant de la systématicité de la pratique que de la tolérance qu'elle a suscitée en déclarant devant ses confrères de l'ASB que « [p]*endant de nombreuses années, les autorités françaises n'ont critiqué d'aucune manière ces activités des banques suisses qui leur étaient bien connues* »[1311].

Le 27 octobre 1932, quelques jours avant la discussion au Parlement du projet de budget, qui allie la déflation à la répression des fraudes fiscales, les autorités françaises rompent brutalement avec ce laxisme. Sur ordre du ministère des Finances, la police perquisitionne une agence clandestine de la Banque commerciale de Bâle dans un appartement d'un hôtel parisien. En présence d'un directeur de la banque, G. Berthoud, les inspecteurs mettent la main sur des listes de clients. La fraude révélée est gigantesque : les inculpations touchent plus de mille personnes, qui ont fait échapper, par l'entremise de ce seul établissement, une fortune en titres d'un à deux milliards FF aussi bien à la taxe proportionnelle sur le revenu des valeurs mobilières, aux droits sur les successions qu'à l'impôt progressif sur déclaration[1312]. Au regard de la législation française, le grief de la Banque commerciale de Bâle est double. Non seulement l'institut a conduit sans licence des affaires bancaires dans l'Hexagone, mais – et il est probable que l'établissement soit allé plus loin dans cette pratique que ses concurrentes suisses – la chambre d'hôtel servait en quelque sorte de guichet aux clients pour encaisser illégalement des coupons étrangers sans déduction de l'impôt à la source[1313]. Liée intimement à l'adoption du bordereau, l'affaire se transforme en scandale avec le concours du gouvernement, à la suite de l'inculpation des fraudeurs et de la diffusion au début du mois de novembre dans les journaux et au Parlement de listes des accusés. Ces listes font apparaître des noms de chefs de

la plus absolue » à la clientèle, tandis que le CS et Leu promettent une détaxation des dépôts du point de vue des droits de succession.

1310 CAEF, B 43379, Lettre de la SBS à un destinataire inconnu [effacé par l'administration française], 3 mai 1930.

1311 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 5 décembre 1932, p. 1.

1312 Ce chiffre établit avec sûreté l'importance du patrimoine français placé dans les banques suisses en 1932. En considérant que la fortune gérée par la Banque commerciale de Bâle représente une moyenne parmi les grandes banques helvétiques, une somme de quelque 2,4 milliards CHF de titres en possession française serait dissimulée dans ces établissements. *A priori*, cette estimation devrait être sous-évaluée, étant donné que la Banque commerciale de Bâle est un petit institut parmi les huit grandes banques suisses. En outre, ce chiffre ne tient pas compte des très gros dépôts de titres des banquiers privés et de certaines banques cantonales, ni des valeurs dissimulées par le biais des holdings.

1313 ABOE, OV 63/1, Mémorandum de l'Overseas Department de la Banque d'Angleterre, 18 novembre 1932. G. Berthoud se rendait à Paris chaque mois pour ce type d'affaires. PV d'une discussion privée à la Banque commerciale de Bâle, 22 novembre 1932, document tiré des archives de l'Union de banques suisses, in *Documents diplomatiques suisses* [www.dodis.ch/22214]. Sur la spécificité de la pratique de la Banque commerciale de Bâle, voir également Fior, *op. cit.*, 2002, p. 45 et 49.

l'industrie, de généraux, d'évêques ou de nombreux aristocrates. Mieux encore, un député et trois sénateurs – dont un radical-socialiste – figurent parmi les fraudeurs[1314].

En Suisse, l'affaire fait également grand bruit après le séquestre des avoirs en France de la Banque commerciale et la mise en détention de G. Berthoud. Sans s'attaquer de front aux géants de la gestion de fortune – le CS et la SBS, les instituts en première ligne dans la participation aux emprunts français depuis le milieu des années 1920 –, le Cartel ébranle un pan entier du gotha de la finance helvétique. Loin d'être un acteur marginal du centre bancaire suisse, la Banque commerciale de Bâle s'est hissée au début de la décennie, au profit d'une croissance exceptionnelle entre 1924 et 1930, au septième rang des établissements suisses en termes de bilans[1315]. Représentées au conseil d'administration, les grandes familles bâloises – les Sarasin, les Geigy ou les Vischer – sont incidemment concernées par le scandale[1316]. Le cas devient encore plus préoccupant pour la place financière suisse à la mi-novembre, quand deux établissements genevois, la Banque d'Escompte et Lombard-Odier, subissent également des perquisitions, moins fructueuses, à leurs appartements parisiens[1317]. Au sein du premier institut, outre une pléthore de banquiers privés, des personnalités proches des sections de l'administration fédérale en charge de la politique fiscale internationale sont à leur tour mêlées à l'affaire. C'est le cas de l'ancien fonctionnaire du DPF, P. Bonna, directeur de la Banque d'Escompte qui reviendra à Berne en 1935 comme chef de la DAE, ou le membre du conseil d'administration G. Dunant, cousin d'A. Dunant, le ministre suisse à Paris. À la banque Lombard-Odier, l'associé Edmond Barbey, qui fuit la France en novembre sous le coup d'un mandat d'amener, n'est autre que le petit-fils de l'ancien président de l'OEF et ex-conseiller fédéral responsable du DPF, G. Ador[1318].

Devant l'importance capitale du marché français pour la place financière helvétique et le nombre de *leaders* économiques intéressés au sein des trois instituts impliqués dans l'affaire de Paris, la réaction de l'ASB est vigoureuse. À l'analyse de cette «*situation très grave*» par A. Jöhr[1319] succèdent des paroles belliqueuses de la part des représentants de la banque genevoise. «*C'est la guerre économique et financière avec la France*» en raison «*des procédés illégaux et brutaux dont sont l'objet les banquiers suisses*», s'exclame Albert Lombard, ce à quoi répond Henri Chauvet que «*tout doit être fait pour sauvegarder le secret des banques, colonne maîtresse de notre activité. Nous avons l'occasion aujourd'hui de nous*

1314 Pour tous les éléments factuels de ce paragraphe, voir Guex, art. cit., 2006, p. 46-52. En ce qui concerne le radical-socialiste, il s'agit d'Abraham Schrameck, ancien ministre de l'Intérieur sous le premier Cartel et, à ce titre, en charge de la Sûreté générale, c'est-à-dire de la police nationale (!).

1315 Sancey, *op. cit.*, 2015, Annexe 1, Tableau 1.

1316 Sur la composition de la direction et du conseil d'administration de la banque, voir entrée «BHB», in *Élites suisses au xxe siècle* [www2.unil.ch/elitessuisses].

1317 Guex, art. cit., 2006, p. 48.

1318 Pour tous ces éléments sur les deux banques genevoises, voir Jean Batou, *Quand l'esprit de Genève s'embrase*, Lausanne: Éditions d'En bas, 2012, p. 128-129.

1319 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 5 décembre 1932, p. 1.

rappeler et d'appliquer notre devise nationale: "Un pour tous, tous pour un" »[1320]. Cet appel à l'union sacrée est respecté durant l'affaire par l'ASB, la BNS et le Conseil fédéral. Une semaine après que la Banque d'Escompte et Lombard-Odier ont été perquisitionnés, le 25 novembre, J.-M. Musy convoque une conférence au sommet en compagnie de G. Bachmann, ainsi que des administrateurs-délégués de la SBS et du CS, Armand Dreyfus et R. Bindschedler[1321]. Au cours de la réunion, le conseiller fédéral se refuse à entreprendre une démarche officielle auprès du gouvernement français en raison de la crainte que, devant le caractère patent des actes frauduleux, une telle intervention ne débouche insidieusement sur une proposition française de négociations sur l'assistance fiscale. Tactique, ce repli momentané des autorités fédérales n'ébranle cependant pas l'intention très ferme du gouvernement de refuser de prêter son concours à la France sur ce dossier. Trois jours plus tard, le DFJP repousse une requête de l'exécutif français visant à consulter les livres et la comptabilité de la Banque commerciale de Bâle parce que «*la Suisse a toujours refusé à tous les États et à la France aussi toute entraide judiciaire sous quelque forme que ce soit lorsqu'il s'agissait d'affaires d'ordre fiscal*»[1322].

En outre, en continuité avec la diplomatie bancaire d'après-guerre, la délicatesse du cas n'empêche pas les participants de la conférence de Zurich de charger la BNS de chercher des appuis au sein des cercles dirigeants français. À en croire le compte rendu qu'il en fait postérieurement à l'ASB, le voyage à Paris entrepris par G. Bachmann après la réunion s'avère très fructueux. Le président du Directoire de la BNS a trouvé à la Banque de France de la «*compréhension*» et «*a reçu l'assurance que tout sera fait pour obtenir une suspension du blocage* [des avoirs]»[1323]. Il en est de même auprès des hauts fonctionnaires du Mouvement général des fonds qui lui ont garanti leur «*soutien*» dans l'affaire[1324]. En présence du gouverneur de la Banque de France, Clément Moret, l'exposé que le Suisse a dressé au sujet du danger d'une détérioration des relations financières franco-helvétiques a encore produit un effet certain sur le directeur de l'Enregistrement, G. Trochon: sans pouvoir décider de lever le séquestre, ce dernier a promis de relayer ces objections auprès de L. Germain-Martin.

On touche ici à la seconde analogie avec l'échec du bordereau de coupons sous le premier Cartel des gauches: c'est avant tout en raison du délitement du front intérieur en France que les pressions à l'égard de la place financière suisse s'estompent très rapidement. À partir de la fin du mois de novembre, invoquant des raisons similaires à celles avancées par G. Bachmann devant G. Trochon, le Quai d'Orsay invite également à la prudence dans le traitement des banques helvétiques au sein de cette

[1320] *Ibid.*, p. 5 et 7.
[1321] Cette réunion est relatée dans *Ibid.*, p. 2-3.
[1322] Lettre du DFJP à l'Ambassade de France, 28 novembre 1932, cité dans Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 242.
[1323] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 5 décembre 1932, p. 2. Voir également, ABNS, PV du Comité de Banque de la BNS, 22 décembre 1932.
[1324] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 5 décembre 1932, p. 2.

affaire. Au manque d'appuis dont jouit la coalition de centre-gauche auprès du corps des hauts fonctionnaires et de la Banque de France vient s'ajouter la dénonciation vigoureuse de l'action gouvernementale par les forces conservatrices, dont l'aversion à l'accroissement de la lutte contre l'évasion fiscale est stimulée par l'implication directe dans l'affaire de personnalités issues de toutes les strates de la haute société parisienne. Au sein des médias influents, dont des figures de premier ordre sont présentes sur les listes de fraudeurs – comme la famille Coty, propriétaire du *Figaro,* ou encore le directeur du *Matin* –, l'affaire n'est pas montée en épingle, avant d'être littéralement étouffée.

Mais l'attaque la plus violente est portée le 8 décembre par le Sénat : à l'encontre de la décision de son homologue de la Chambre des députés, la Commission des finances du Sénat – plus à droite – refuse la levée de l'immunité parlementaire des sénateurs impliqués, tout en remettant en cause la légitimité des procédures judiciaires en cours. Lors d'un vote de confiance à la Chambre des députés le 14 décembre sur le règlement des dettes interalliées, la dissolution du gouvernement Herriot achève finalement cette mise au ban de l'affaire des fraudes fiscales. Outre l'impasse causée par la politique de déflation, qui soulève devant son manque de rigueur l'opprobre des conservateurs tout en aliénant la SFIO au gouvernement, on peut ainsi considérer avec l'historien S. Guex que le scandale des fraudes fiscales, de par la levée de boucliers qu'il a suscitée, a été une des causes de la chute du politicien lyonnais[1325]. Troisième analogie avec la crise du bordereau du début 1925 : les tentatives de répression du contournement de l'impôt, puisqu'elles s'attaquent de front aux strates les plus élevées de la société française, sont combattues avec une force telle qu'elles peuvent contribuer à pousser leurs instigateurs à la démission. Le nouveau gouvernement, toujours à dominante radicale-socialiste et dirigé par Joseph Paul-Boncour, met par la suite les précautions les plus grandes pour se distancier de l'affaire : en place de L. Germain-Martin, la nouvelle coalition gouvernementale intègre le président de la Commission des finances du Sénat, H. Chéron, au poste de ministre des Finances. Ce politicien aguerri, issu de la droite modérée, s'attelle, à peine installé rue de Rivoli, à freiner les procédures judiciaires. L'ultime barrage à l'enterrement politique de l'affaire est consécutivement levé à la fin de l'année 1932[1326].

Dès le mois de janvier 1933 et après la libération par les autorités françaises du directeur incriminé de la Banque commerciale de Bâle, les tensions font place à l'apaisement au sein du monde financier suisse. En décembre 1932, le Conseil de l'ASB avait envisagé l'élaboration d'une circulaire dans le but d'autoréguler les

---

[1325] Cette interprétation est d'autant plus valide que, selon S. Berstein, É. Herriot choisit volontairement, selon une pratique habituelle de la IIIe République, de « tomber » sur le dossier des dettes de guerre. Après avoir fait l'inventaire des multiples oppositions que rencontre le Lyonnais – dont l'affaire de la Banque commerciale de Bâle –, l'historien note en effet que « *le président du Parti radical n'a que le choix de son point de chute. Il tranche en faveur du plus noble, le problème des dettes interalliées* ». (Berstein, *op. cit.*, vol. 2, 1982, p. 251)

[1326] Tous les éléments des deux derniers paragraphes sont tirés de Guex, art. cit., 2006.

pratiques de paiement de coupons à l'étranger des banques helvétiques. Quelques semaines plus tard, il n'en est déjà plus question[1327]. À l'exception d'une réserve de M. Vischer, les membres du Comité de l'ASB sont unanimes pour écarter toute prise de mesures. Comme l'affaire se résout d'elle-même en France à l'avantage des banquiers suisses, selon l'expression imagée de H. Chauvet, «*la circulaire* [...] *arriverait un peu ainsi que la moutarde après dîner. La question semble s'assoupir du côté français et ce n'est pas à la Suisse à la réveiller*»[1328]. Pronostic avisé: en mai 1933, la cour d'appel de Paris invalide la procédure judiciaire, et seuls quelques dizaines de fraudeurs sont astreints à des amendes[1329]. À la suite du gouvernement et des instances juridiques, les autorités fiscales françaises ne cachent d'ailleurs plus leur désir de se défaire discrètement de l'affaire. Au cours d'une discussion avec A. Dunant, le directeur de l'Enregistrement, G. Trochon avouera sans embarras au début de l'année 1935 que «*l'Administration cherche à étouffer dans le silence des solutions administratives*» les procédures encore pendantes[1330]. Quant au projet du Cartel d'instituer un contrôle automatique sur l'encaissement des revenus mobiliers, il est écarté durant l'année 1933 au profit d'une autre méthode, la création d'une carte d'identité fiscale. Votée par le Parlement à la fin de l'année 1933, sa mise en pratique est repoussée plusieurs fois entre 1934 et 1936 avec le concours des Contributions directes[1331].

En réalité, la seule conséquence immédiate de l'affaire de la Banque commerciale de Bâle sur la répression des fraudes fiscales internationales en France porte sur les relations avec la Belgique. Sans que l'administration française parvienne à réviser les termes de la convention de double imposition de 1931[1332], les Finances belges accèdent au début de l'année 1933 à sa demande d'étendre la portée de l'accord de 1843 sur l'assistance en matière de succession aux valeurs mobilières, tout en incitant la Société Générale à cesser l'ouverture de coffres-forts et de comptes joints pour les résidents français[1333]. En 1907 et en 1925, les démarches infructueuses sur

[1327] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 5 décembre 1932.

[1328] AASB, PV du Comité de l'ASB, 20 janvier 1933, p. 1-2.

[1329] Guex, art. cit., 2006, p. 51-52.

[1330] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 22 janvier 1935.

[1331] Tristram, art. cit., 1999, p. 230-231; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 329-331. Le système de la carte vise à permettre l'identification des bénéficiaires de revenus mobiliers sans enfreindre leur anonymat: il dote le contribuable d'une carte avec un numéro fiscal que celui-ci doit présenter à chaque encaissement de revenus. La banque enregistre sur une liste le montant et le numéro de l'opération, puis transmet les relevés à l'administration.

[1332] C'est l'objectif initial de l'Enregistrement. CAEF, B 54216, Communication de G. Trochon, directeur de l'Enregistrement, à M. Palmade, ministre du Budget, 1er décembre 1932; Lettre de M. Palmade à Joseph Paul-Boncour, président du Conseil, 15 décembre 1932.

[1333] CAEF, B 54216, Lettre de Charles Corbin, ambassadeur de France à Bruxelles, à É. Herriot, président du Conseil, 13 décembre 1932; Lettre de J. Paul-Boncour, ministre des Affaires étrangères, à Lucien Lamoureux, ministre du Budget, 20 février 1933; Note d'Yves Bouthillier, directeur du Contrôle des administrations financières, pour G. Trochon, directeur de l'Enregistrement, 12 avril 1933; Lettre de F. Lavers, directeur au ministère des Affaires étrangères belge, à Y. Bouthillier, 8 mai 1933.

le secret bancaire suisse ont accéléré la signature d'une convention contre l'évasion fiscale avec la Grande-Bretagne, d'abord, et avec la Principauté de Monaco, ensuite. Dernière analogie avec l'affaire du bordereau du milieu des années 1920, en 1933, c'est au tour de la Belgique de servir d'expédient pour le ministère des Finances français devant l'intransigeance dont fait preuve le gouvernement helvétique sur la collaboration fiscale.

4.2.2 La ratification de la convention de double imposition par l'Allemagne nazie

Refroidissement des relations germano-suisses…

Les relations des banques helvétiques avec le deuxième principal pays de provenance de leurs avoirs sous gestion connaissent également une rigidification après l'éclatement de la crise financière de juillet 1931 et la signature de la convention germano-suisse de double imposition. Outre ses conséquences budgétaires, le recours aux havres fiscaux limitrophes pour contourner les barrages érigés à l'évasion des capitaux a comme conséquence d'accentuer la pénurie chronique de devises dont souffre l'économie allemande. Comme les transferts financiers internationaux sont rompus et que le mark est maintenu à un court de change fixe, schématiquement, tout placement de capital hors d'Allemagne implique, en corollaire, une diminution immédiate du pouvoir d'achat sur les marchés extérieurs et la nécessité d'accroître les exportations de marchandises pour équilibrer la balance des paiements. Signé *in extremis* en juillet, lors du déclenchement de la crise bancaire en Allemagne, l'accord de double imposition reste en conséquence en suspens durant de longs mois ; le Reichsfinanzministerium freine le lancement de la procédure de ratification parlementaire.

L'attentisme du ministère fait suite à la promulgation le 8 décembre 1931 d'un nouveau décret, destiné à ajouter une pierre supplémentaire au barrage à l'évasion des capitaux[1334]. L'existence de ce corpus législatif pose un double problème en vue de la ratification de la convention. D'une part, certains nouveaux principes de taxation introduits dans le décret contredisent le texte de la convention. C'est le cas en particulier du *Reichsfluchtsteuer*, une taxe qui vise à ponctionner – jusqu'à un quart du capital – les revenus et la fortune des citoyens allemands expatriés ou ayant l'intention de le faire entre le 31 mars 1931 et le 1er janvier 1933[1335]. Rompant avec le principe en usage de la taxation au domicile fiscal des personnes physiques, respecté dans la convention germano-suisse de double imposition, l'application de cet impôt

[1334] « Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens. Vom 8. Dezember 1931 », in *Reichsgesetzblatt*, *op. cit.*, vol. 1, 1931, p. 731-737.

[1335] Sur cette taxe, voir par exemple Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 158. Voir également AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, *Neue Zürcher Zeitung*, « Deutsche Reichsfluchtsteuer », nº 2437, 18 décembre 1931.

aux Allemands qui ont délocalisé leur résidence en Suisse implique dès lors une refonte de l'accord de juillet[1336].

D'autre part, au-delà des difficultés d'ordre juridique, il devient surtout très incommode pour le Reichsfinanzministerium, après la promulgation d'une multitude de lois contre l'évasion des capitaux au cours de la seconde moitié de l'année 1931, de présenter devant le Parlement un accord offrant des dégrèvements importants à un havre fiscal sans l'instauration de contreparties en matière d'assistance internationale. En octobre, le Reichstag a lui-même encouragé le gouvernement à compléter la législation intérieure contre la fuite des capitaux par une série d'accords internationaux contre l'évasion fiscale[1337]. Immédiatement après la promulgation du décret du 8 décembre, le ministre des Finances allemand, H. Dietrich, fait sienne cette volonté en désignant deux cibles prioritaires à l'Auswärtiges Amt: «[E]*n première ligne, l'essai doit être une nouvelle fois effectué de parvenir à un accord d'entraide en matière fiscale avec les pays qui sont les principales destinations de la fuite des capitaux et de l'évasion fiscale, c'est-à-dire avec les Pays-Bas et la Suisse*.»[1338] Invoquant l'impossibilité à faire ratifier une convention de double imposition sans assistance fiscale par le Parlement, le Reichfinanzministerium propose au printemps une renégociation des termes de l'accord germano-suisse afin d'y inclure le *Reichsfluchtsteuer* et des échanges de renseignements contre l'évasion fiscale[1339]. Si des réticences à entamer une action contre la place financière suisse se font jour à l'Auswärtiges Amt sous Brüning[1340], paradoxalement, l'avènement en juin du «gouvernement des barons» de Franz von Papen fait sauter l'obstacle. Les deux nouveaux chefs des Affaires étrangères et des Finances, les aristocrates Konstantin von Neurath et Lutz Schwerin von Krosigk, parlent d'une seule voix en août 1932 pour faire avaliser par la nouvelle coalition une renégociation du traité signé avec la Suisse[1341].

Devant un Reichstag composé, à partir de septembre 1930, d'une majorité de sociaux-démocrates, de communistes et de nazis – trois fractions qui ne possèdent aucun membre au sein du gouvernement von Papen –, la coalition minoritaire évite ainsi d'éroder sa très faible légitimité en défendant un texte en contradiction

[1336] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 15 décembre 1931.

[1337] BArch, R2/19900, Lettre de Paul Löbe, président social-démocrate du Reichstag, à H. Dietrich, ministre des Finances allemand, 17 octobre 1931.

[1338] BArch, R2/19900, Rapport de H. Dietrich, ministre des Finances allemand, à l'Auswärtiges Amt, «Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss von Rechtshilfeabkommen in Steuersachen mit dem Königreich der Niederland und mit der Schweiz», 14 décembre 1931.

[1339] BArch, R2/19717, Lettre de H. Dietrich, ministre des Finances allemand, à la Chancellerie d'État, avril 1932.

[1340] BArch, R2/19900, Lettre de l'Auswärtiges Amt au Reichsfinanzministerium, 21 décembre 1931; R2/19717, Lettre de l'Auswärtiges Amt à H. Dietrich, ministre des Finances, 26 mai 1932.

[1341] BArch, R2/19717, Lettre de K. von Neurath et L. Schwerin von Krosigk, ministres des Affaires étrangères et des Finances allemands, au secrétaire d'État à la Chancellerie, 9 août 1932; Lettre du secrétaire d'État à la Chancellerie à K. von Neurath et L. Schwerin von Krosigk, 26 août 1932.

fondamentale avec toutes les autres conventions de double imposition signées par l'Allemagne et avec les nouvelles législations internes[1342]. Afin de faire accepter aux masses salariées une politique draconienne d'austérité, en dépit de l'explosion du taux de chômage, le soutien en public à une taxation rigoureuse des capitaux représente un objectif essentiel pour un gouvernement ne disposant d'aucune base électorale. Bien plus encore qu'en France, à cause de l'association immédiate en Allemagne entre l'hyperinflation et la délocalisation du patrimoine ainsi que l'attribution du déclenchement de la crise bancaire de juillet à la fuite des capitaux – tout cela alors que la polarisation extrême de la politique allemande conduit en 1932 à un état de guerre civile larvée –, l'évasion des fortunes est en effet apparentée au début des années 1930 à un acte de désertion[1343]. Dans ce contexte, la ratification d'une convention de double imposition avec la Suisse s'avérerait d'autant moins opportune qu'elle ouvrirait la porte à des revendications similaires du côté des autres pays refuges de capitaux allemands. En 1932, cette menace est pendante, puisqu'un accord bilatéral avec les Pays-Bas, conclu entre des hauts fonctionnaires en août 1928, reste aussi en suspens à la suite des réserves formulées par le gouvernement néerlandais à l'égard de l'assistance fiscale prévue à l'article 14[1344]. La situation est la même vis-à-vis du Luxembourg: amorcés en 1924, des pourparlers avec l'Allemagne aboutissent en décembre 1931 à la signature d'une convention globale sur l'entraide contre l'évasion fiscale[1345]. Après une campagne de presse déclenchée par les milieux économiques de la petite place financière contre les dangers de l'accord pour les privilèges fiscaux des holdings luxembourgeoises, sa ratification est contestée au début de l'année suivante[1346].

À Berne, après la ratification de la convention par le Parlement suisse le 16 mars 1932, l'attitude du Reichsfinanzministerium soulève de très vives inquiétudes. Outre la crainte de la part de l'ASB que la détaxation des hypothèques ne soit révisée, les multinationales industrielles sont confrontées à leur tour à un serrage de vis de la part des administrations financières du Reich concernant les possibilités de rapatriement des bénéfices imposables en Suisse. Le durcissement du contrôle sur l'évasion des capitaux va de pair avec un accroissement des contentieux fiscaux mêlant des sociétés suisses. Les largesses de l'administration allemande pendant la période de

---

[1342] Notons que l'anticipation d'un veto du Parlement est considérée par H. Frölicher comme un prétexte de la part du Reichsfinanzministerium. Les archives allemandes ne semblent toutefois pas accréditer cette hypothèse. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de H. Frölicher, secrétaire à la Légation suisse à Berlin, à P. Dinichert, chef de la DAE, 9 mai 1932.

[1343] La formulation des objectifs attribués au décret du 8 décembre 1931, dans lequel est inclus le *Reichsfluchtsteuer*, est parlante à ce titre: à «*la protection de l'économie et de la finance*» se conjugue «*la défense de la paix intérieure*».

[1344] BArch, R2/19900, Note du Reichsfinanzministerium, 14 décembre 1931. Voir également Evers, art. cit., 2013, p. 382-384.

[1345] BArch, R2/19879, Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Grossherzogtum Luxemburg über Rechtsschutz und Rechtshilfe in Steuersachen, 2 décembre 1931.

[1346] BArch, R2/19879, Lettre de la Légation allemande au Luxembourg à l'Auswärtiges Amt, 18 mars 1932, avec en annexe un extrait de la *Luxemburger Zeitung*, 25 février 1932.

croissance économique des années 1920 ont en effet incité les multinationales suisses à se montrer particulièrement imprudentes dans l'élaboration de montages «*pas très crédibles*»[1347], en usant de «*formes juridiques inhabituelles*»[1348]. Le retour de bâton atteint surtout les grandes sociétés helvétiques, lorsque l'administration allemande se voit conférer le droit, par le décret du 8 décembre 1931, de combattre un des conduits les plus efficaces utilisés par les multinationales suisses pour amoindrir les bénéfices de leurs filiales allemandes: le gonflement des droits sur les licences octroyées par la maison mère aux établissements affiliés.

Étant donné que le fisc ne peut se référer à un prix de marché pour ce type de biens immatériels, celui-ci variant au cas par cas, il est en effet très aisé pour une entreprise de fixer arbitrairement les revenus tirés des licences en possession légale du siège helvétique[1349]. Entre 1930 et 1932, Maggi à Singen verse par exemple à sa maison mère Alimentana, domiciliée à Kemptal, 7 367 526 marks en droits de licences, soit presque l'équivalent des bénéfices de la filiale[1350]. Un peu plus modestement, environ 1 million de marks par année sont retirés par Brown Boveri, par ce biais, de sa filiale à Mannheim entre 1925 et 1927[1351]. Or, tandis qu'au cours des pourparlers avec l'administration allemande en juillet 1931 les négociateurs helvétiques ont obtenu l'assurance orale que les bénéfices des licences suisses ne soient pas apparentés à des revenus taxables à la source en Allemagne, le décret du 8 décembre contient une disposition exactement inverse[1352]. Aux côtés de Brown Boveri, en contentieux avec le fisc depuis la fin des années 1920[1353], plusieurs géants de l'industrie d'exportation suisse, comme Aluminium Industrie ou Saurer, se trouvent en 1932 aux prises avec l'administration allemande pour des redressements fiscaux sur les revenus des licences qui remontent parfois jusqu'à 1925[1354]. D'autres types de litiges surviennent dans la

[1347] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre de la Chambre de commerce de Bâle au DPF, 28 juillet 1932.

[1348] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Note de la Badische Treuhandgesellschaft, 29 septembre 1932.

[1349] Sur l'utilisation des licences pour rapatrier les bénéfices des filiales allemandes des groupes suisses et les conséquences fiscales de cette pratique, voir Pavillon, art. cit., 1998, p. 131-135.

[1350] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 202, «Aus dem Bericht des Buch- u. Betriebsprüfers OStS. Keil über die auf Anordnung des Landesfinanzamts Karlsruhe in der Zeit vom 25.4 bis 29.4.1933 und vom 2.5 bis 17.5.1933 bei der Firma Maggi Ges.m.b.H. in Singen a/H». Ce chiffre est aussi relevé dans Pavillon, art. cit., 1998, p. 133. Entre 1927 et 1936, les droits de licence versés par la filiale allemande à Alimentana (24 322 890 marks) sont supérieurs à la moitié du cumul de ses bénéfices annuels imposables en Allemagne (42 799 940 marks). (*Ibid*., p. 130-133).

[1351] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, «Auszug aus dem Buchprüferbericht», le 31 décembre 1928, sign. O. St. Insp., copie». Les revenus exacts sont: 885 122 marks en 1925; 966 377,10 marks en 1926; 1 084 885,65 marks en 1927.

[1352] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Note confidentielle: «Betrifft: Besteuerung von Uebersetzungsrechten auf Grund der 4. Notverordnung vom 18. Dezember 1931»; Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 22 novembre 1932.

[1353] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre du Bureau du Contentieux à Brown Boveri, 18 juillet 1929.

[1354] Pour tous les cas, voir le dossier: AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, «B. 34.12.A.2 Besteuerung der Einnahmen aus Lizenzen». D'autres entreprises moins importantes sont touchées, comme Ochsner AG, Zurich; Maxim AG, Zurich; Motosacoche, Genève; Transkrit, Zurich. Même l'écrivain Hermann Hesse se plaint de la taxation à la source des droits de licence. Lettre d'Eugen Keller-Huguenin, avocat d'affaires, à la DAE, 19 novembre 1932. Relevons enfin que la firme du frère du conseiller de la Légation suisse à Berlin,

foulée : les participations de la maison mère bâloise dans CIBA Berlin, après que cette dernière a joué intensément avec les prix de transfert, sont aussi taxées à la source[1355].

La situation s'aggrave également pour les banquiers suisses au cours de la seconde moitié de l'année 1932, quand le havre fiscal helvétique essuie une seconde attaque en provenance d'Allemagne. À partir de l'été 1931 et la réintroduction de législations sévères contre la fuite des capitaux, une série d'affaires d'espionnage bancaire impliquant les autorités allemandes ont éclaté en Suisse. Les administrations étrangères, ne pouvant recourir ni à l'assistance administrative ni à l'entraide juridique pour poursuivre les infractions fiscales commises par le biais de l'exportation du capital en Suisse, sont tentées de passer par des moyens détournés pour identifier les détenteurs des comptes. À la suite du scandale de Paris, des rumeurs sur des activités d'agents du gouvernement français sur le sol helvétique parviennent par exemple à A. Dunant[1356], de même que les fonctionnaires transalpins feront des incursions en Suisse à la suite du rétablissement du contrôle des changes en Italie en novembre 1934[1357]. Or, après quelques cas mineurs, plus ou moins avérés, de transmission illicite de données issues de banques suisses à des autorités locales allemandes, une affaire d'une tout autre importance surgit à la fin de l'année 1932. La Banque cantonale de Zurich découvre qu'un réseau de transmission de données sur ses clients, impliquant un employé de l'établissement et les administrations fiscales de Singen et de Karlsruhe, a été mis en place par des intermédiaires allemands. 400 contribuables et 18 millions CHF en dépôts seraient concernés, le Landesfinanzamt de Karlsruhe ayant engrangé par ce moyen près de 2 millions de marks de recettes supplémentaires[1358].

Le resserrement des pratiques fiscales allemandes ne suffit pas pour autant à provoquer un quelconque débat au sein des cercles dirigeants suisses au sujet de l'opportunité d'entrer en matière sur l'entraide internationale. La proposition allemande de renégociation est balayée d'une main, à la fin de l'été 1932, par M. de Stoutz, le nouveau chef de la DAE[1359] – un diplomate de carrière qui, au début

---

H. Frölicher, Stehli & Co, active dans la fabrication de soie, est elle-même touchée par l'application de l'*Organtheorie* par le fisc allemand. Lettre de H. Frölicher à E. Feer, conseiller à la Légation suisse à Berlin, 17 septembre 1932.

[1355] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 1, Lettre de CIBA à la DAE, 5 décembre 1932. Il en est de même de la grande société de négoce André et Cie. Lettre d'André et Cie au Bureau du Contentieux, 26 novembre 1932.

[1356] Guex, art. cit., 2000, p. 250 ; Thomas Chappot, « L'espionnage bancaire et son rôle dans l'adoption de dispositions relatives à l'espionnage économique. 1930-1935 », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, 2010, p. 54-56.

[1357] Bonhage, Lussy, Perrenoud, *op. cit.*, 2001, p. 72. L'information est tirée des archives internes du CS.

[1358] Pour une description très précise des affaires d'espionnage, voir Chappot, *op. cit.*, 2010, en particulier p. 63-91 sur l'affaire de la Banque cantonale de Zurich. Voir également Bonhage, Lussy, Perrenoud, *op. cit.*, 2001, p. 106-110 ; Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 132-147. Les sommes exactes des recettes du Land de Karlsruhe sont : 770 956 marks d'impôts supplémentaires et 1 116 034 marks de devises délivrées (PRO, GFM 33/2596, 6131, Copie d'une lettre du Reichsfinanzministrium à l'Auswärtiges Amt, 22 novembre 1934). Des sommes similaires sont citées également par Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 138.

[1359] *Maxime de Stoutz (18 juin 1880-2 novembre 1969)* : chef de la DAE (1932-1935). Études : lettres, droit, sciences économiques et sociales, brevet d'avocat (1904). Administration : employé au DPF (1907-1925),

de l'année, en poste à la Légation de Madrid, s'est employé avec Nestlé à faire sauter un projet du gouvernement espagnol sur la taxation des licences étrangères[1360]. Le remplaçant de P. Dinichert[1361], passé en juin à la tête de la Légation à Berlin, fait sien l'axiome implacable de la politique fiscale internationale du DPF: «[A]*u cas où une acceptation* [de la convention] *devrait être assortie de la condition que simultanément un accord sur l'entraide administrative soit conclu, le sort de l'accord du 15 juillet 1931 devrait* […] *être considéré comme scellé.*»[1362] La tactique suivie par le DPF consiste alors à geler un maximum de procédures fiscales dans le but de liquider en bloc les cas pendants au moment de la ratification[1363]. Non sans réussite: ayant admis que les «*pratiques de certaines administrations financières* [des Länder]» allaient «*trop loin*»[1364], W. Paasche fait preuve, lors des manœuvres de la Légation de Berlin, «*d'une large compréhension*» à l'égard des intérêts suisses[1365]. La suspension de la taxation des hypothèques allemandes de la Banque Leu, de la BPS et de la Brettauer & Co, remise un temps en cause, est prorogée pour sa part grâce aux relations personnelles que H. Rüfenacht entretient avec Alexander von Brandt, le président de l'administration financière de Cologne[1366]. Parallèlement, les multinationales industrielles, à l'instar de CIBA, modifient la structure juridique des relations avec leurs établissements en Allemagne afin de restreindre la prise offerte au fisc sur leurs bénéfices[1367].

Toujours est-il que, devant l'accumulation de contentieux, le pessimisme domine à la fin de l'année 1932 à Berne. En décembre, après la formation du gouvernement de Kurt von Schleicher – sans modification des portefeuilles aux Finances et aux

---

ministre à Madrid (1925-1932), chef de la DAE (1932-1935), ministre à Varsovie (1935-1937), ministre à Bruxelles (1938-1940), Légation suisse à Rome (1941-1944), puis à Bruxelles (1944-1946).

1360 Sur cet épisode, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 12, Lettre de Nestlé à P. Dinichert, chef de la DAE, 16 février 1932; Lettres de M. de Stoutz, ministre de Suisse à Madrid, à P. Dinichert, 9 mars 1932 et 4 avril 1932. Nestlé utilise pour ce faire ses contacts avec le ministre des Finances espagnol, Jaime Carner, un ancien membre du conseil d'administration de Nestlé Espagne.

1361 *Paul Dinichert (4 août 1878-14 février 1954)*: chef de la DAE (1920-1932). Études: diplôme de l'École libre de sciences politiques de Paris (1898). Administration: diplomate (dès 1899), ministre à Buenos Aires (1915-1917), chef de la Division des intérêts étrangers et de l'internement (1918-1919) puis chef de la DAE (1920-1932), ministre à Berlin (1932-1938), ministre à Stockholm (1938-1946).

1362 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de M. de Stoutz, chef de la DAE, à H. Frölicher, conseiller à la Légation suisse à Berlin, 16 septembre 1932.

1363 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre du Bureau du Contentieux au Vorort, 28 avril 1932.

1364 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Rüfenacht, ministre de Suisse à Berlin, 14 juin 1932.

1365 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de M. de Stoutz, chef de la DAE, à H. Frölicher, conseiller à la Légation suisse à Berlin, 16 septembre 1932.

1366 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 2, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 14 juin 1932.

1367 Archives de Novartis, 400e séance du PV du Comité restreint de CIBA, 28 septembre 1932; 255e séance du conseil d'administration de CIBA, 10 avril 1933. À CIBA, pour défaire le lien entre la filiale CIBA Berlin et le siège bâlois, les participations sont par exemple transformées en actions remises en mains de la Dresdner Bank. Voir également Archives de Brown Boveri, PV des séances de la direction de Brown Boveri, 11 octobre 1932 et 29 novembre 1932.

Affaires étrangères –, le Contentieux considère qu'« [i]*l n'y a, malheureusement, pas d'espoir qu'elle* [la ratification] *intervienne sous peu* »[1368]. Un peu plus tard, le DPF choisit de faire le dos rond au sujet des infractions au secret bancaire révélées par l'affaire de la Banque cantonale de Zurich et de ne pas s'engager dans des démarches diplomatiques[1369]. Au tournant de l'année 1933, alors que le scandale de Paris n'est pas encore résolu, les cas d'espionnage et la non-ratification de la convention germano-suisse mettent donc en évidence la fébrilité des autorités fédérales devant une politique de fermeté face aux pratiques d'évasion fiscale des banques suisses. Tout se passe comme si, avant que les nazis ne soient hissés au gouvernement, les cercles dirigeants suisses se préparaient, dans leurs relations avec l'Allemagne, à une stratégie durable de repli sur les dossiers fiscaux.

… puis réchauffement avec l'Allemagne nazie

De façon analogue aux conséquences salutaires entraînées par la Marche sur Rome sur les rapports italo-suisses, l'accession des nazis au pouvoir le 30 janvier 1933 va marquer, pour le dossier fiscal, un tournant en faveur de la place financière suisse. Si l'avènement du cabinet d'Hitler n'amorce pas une restauration comparable aux réformes entreprises sur la taxation des capitaux par le gouvernement Mussolini à partir de l'automne 1922, le nouveau régime fait preuve à son arrivée d'un fort conservatisme fiscal. Au niveau intérieur, les projets financiers nationaux-socialistes s'inscrivent avant tout dans la lignée de la politique budgétaire et monétaire orthodoxe, conduite par les trois gouvernements précédents. Avec la nomination en mars 1933 à la présidence de la Reichsbank de Hjalmar Schacht, le banquier central qui a conduit la stabilisation monétaire en 1924, faisant suite à la reconduction du comte L. Schwerin von Krosigk à la tête du ministère du Finances, les nazis lancent des signaux très clairs du continuum de la politique anti-inflationniste dans lequel ils entendent s'inscrire[1370].

Concernant les charges grevant les capitaux à l'intérieur du Reich, le gouvernement nazi incline en fait, pendant les premières années du régime, vers une politique de stimulation des investissements. Exemplaire des similarités entre le programme fiscal des fascistes italiens et celui des nazis, la réforme entreprise par le secrétaire d'État aux Finances, Fritz Reinhardt, le 16 octobre 1934, présentée comme une refonte du système d'impôt selon les préceptes nationaux-socialistes, abaisse les taux de l'impôt

---

[1368] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre du Bureau du Contentieux à Pierre-Em. Atteslander, avocat à Genève, 15 décembre 1932. H. Blau formule également une appréciation pessimiste quelques mois auparavant. E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, le 31 octobre 1932.

[1369] Pour la réaction des autorités fédérales, voir Chappot, *op. cit.*, 2010, p. 88-89.

[1370] Sur le conservatisme de la politique financière du gouvernement nazi à son arrivée au pouvoir, voir par exemple James, *op. cit.*, 1986, p. 371-387. Sur les limites de la transformation de la politique économique par les nazis, notamment en matière de création d'emplois, voir par exemple Adam Tooze, *Le salaire de la destruction. Formation et ruine de l'économie nazie*, Paris : Les Belles Lettres, 2012, p. 60-70.

sur le revenu et des droits de succession en ligne directe, tout en offrant de substantiels dégrèvements pour les familles. Le taux marginal supérieur de l'*Einkommenssteuer* baisse alors de 50 à 40 %, un niveau bas selon les critères de l'entre-deux-guerres si l'on tient compte qu'une famille avec deux enfants peut désormais réduire son revenu imposable de 35 %[1371]. Entre les années fiscales 1932-1933 et 1934-1935, la part des prélèvements directs supportés prioritairement par le patronat et les détenteurs de capitaux dans la quote-part fiscale globale s'affaiblit : tandis que, de 1926-1927 à 1931-1932, elle a varié entre 21,1 % et 24,4 %, elle oscille pour les trois années suivantes entre 16,5 % et 18,9 %[1372]. Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié des années 1930 et l'intensification du programme de réarmement allemand que la taxation des entreprises va considérablement s'alourdir au sein du IIIe Reich, le taux de l'impôt sur les sociétés passant par exemple entre 1936 et 1939 de 20 à 40 %[1373].

Bien que la propension des nazis à adoucir l'imposition des capitaux pousse à un aboutissement rapide des négociations de double imposition germano-suisses, l'accession au pouvoir des nazis laisse pourtant, dans un premier temps, dubitatifs les responsables de la politique fiscale internationale de la Suisse[1374]. Pour M. de Stoutz, l'accord de double imposition est tout simplement enterré : « *On ne doit plus compter pour le moment sur une ratification de l'accord* », écrit-il en mars 1933[1375]. Plus optimiste, la Légation suisse à Berlin observe tout de même avec inquiétude la désignation par Hitler, aux côtés de l'aristocrate L. Schwerin von Krosigk, du nazi F. Reinhardt, « *dont les manières de voir* », selon P. Dinichert, « *ne doivent pas se placer totalement "dans la ligne" de* [l']*accord de double imposition* »[1376]. Cette méfiance est alimentée par le fait qu'en dépit du mouvement de baisse d'impôts amorcé après janvier 1933, de fortes tendances contraires aux intérêts du havre fiscal helvétique se font jour dans les relations avec l'Allemagne. Le régime hitlérien cherche, en effet,

[1371] Ceci signifie que le taux serait de 26 % sur la part des revenus supérieure à 50 000 marks. Sur la réforme d'octobre 1934, voir Ralf Schauer, *Die Steuergesetzgebung des Nationalsozialismus als Mittel der Machtpolitik : vom Steuerrecht zum Steuerunwesen*, Frankfurt am Main : Peter Lang, 2003, p. 81-108 et en particulier p. 90-91 sur les taux de l'impôt sur le revenu. Sur la politique fiscale nazie, voir également Ullmann, *op. cit.*, 2005, p. 141-166 ; Götz Aly, *Comment Hitler a acheté les Allemands. Le IIIe Reich, une dictature au service du peuple*, Paris : Flammarion, 2005, p. 42-53.

[1372] Peter-Christian Witt, « Die Auswirkungen der Inflation auf die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1924-1935 », in Feldman (éd.), *op. cit.*, 1985, p. 88. Il s'agit du cumul des impôts du Reich, des Länder, des communes et des assurances sociales. Sont pris ici en compte les impôts suivants : *Kapitalertragssteuer* (impôts à la source sur les capitaux) ; *Körperschaftssteuer* (impôts sur les sociétés) ; *Veranlagte Einkommenssteuer* (impôts sur le revenu sur déclaration, par opposition aux impôts sur les salaires prélevés selon une procédure à la source) ; les contributions patronales aux assurances sociales.

[1373] Schauer, *op. cit.*, 2003, p. 116.

[1374] Sur les réactions des banquiers suisses à l'accession au pouvoir des nazis – mélange de sympathie pour l'anticommunisme du régime, d'indifférence à l'égard de son antisémitisme et de méfiance au sujet des conceptions financières des nouveaux dirigeants –, voir Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 200-204.

[1375] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre de M. de Stoutz, chef de la DAE, à P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, 20 mars 1933.

[1376] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 14 juin 1933.

à consacrer à l'économie allemande et à la remilitarisation l'ensemble des capitaux disponibles. Pour étanchéifier les barrières à l'exportation du capital, des législations d'une coercition extrême sont édictées contre la fuite des avoirs. Le 12 juin 1933, trois jours après que la mise en place d'un moratoire complet sur les dettes extérieures à long terme de l'Allemagne a été décidée, le devoir pour les citoyens allemands de dénoncer leurs dépôts à l'étranger est réitéré. La législation se distingue des précédentes mesures par la dureté des peines : une simple omission avec circonstances atténuantes est passible au minimum d'un an de prison. Le processus de répression de l'évasion des capitaux, initié par le gouvernement Brüning, franchit un palier ultime à la fin de l'année 1936, dans le contexte du lancement du plan quadriennal par Hermann Göring, avec la réintroduction le 19 novembre d'une obligation pour les résidents allemands de déposer dans les banques de leur pays les titres exportés. Le « Depotzwang » ne représente certes pas non plus une innovation en soi, puisqu'une tentative de ce type a eu lieu pendant la période inflationniste, mais les nazis prennent par contre le soin de parer à son contournement par une méthode radicale : ils font dépendre son respect de la peine capitale. Le 1er décembre, la condamnation à mort est étendue aux exportations et aux dissimulations de capitaux à l'étranger[1377].

Les années 1933 à 1937 marquent, en conséquence de ces législations, un recul des comptes détenus par les ressortissants allemands dans les banques suisses. En 1935, la première année au sujet de laquelle on dispose de données précises, les capitaux allemands inscrits aux passifs des principaux instituts suisses – à l'exception des banques privées – représentent un peu plus d'un dixième de l'ensemble des engagements vis-à-vis de l'étranger, une proportion faible par rapport aux avoirs français qui dépassent le quart du total. La tendance s'aggrave par la suite : en 1937, les avoirs en provenance d'Allemagne ne constituent plus que le cinquième poste des placements, non seulement derrière les capitaux français, mais également en deçà de la clientèle italienne, britannique et autrichienne[1378]. S'il est indéniable que la clientèle allemande perd de son importance pour les banques suisses, ce tableau mérite tout de même d'être quelque peu nuancé. Ces chiffres – issus d'une statistique confidentielle de la BNS – ne tiennent compte ni des dépôts de titres hors bilan, ni des *safes*, ni encore des avoirs transitant par des holdings suisses. D'autres indices concordent pour démontrer que le refuge helvétique ne perd pas, en dépit des sanctions introduites par les nazis, toute son attractivité pour les fortunes allemandes. Alors que les Allemands deviennent une clientèle marginale de la SBS au regard de son bilan, ils restent, par exemple, les plus importants détenteurs étrangers de coffres-forts au siège zurichois de la banque[1379]. En 1935, G. Bachmann

[1377] Sur toutes ces mesures, voir Bonhage, Lussy, Perrenoud, *op. cit.*, 2001, p. 66-81.

[1378] Perrenoud *et al.*, *op. cit.* 2002, p. 584-585. En 1935, les engagements étrangers dans le passif des banques suisses s'élèvent à 896,3 millions CHF, dont 241,6 d'origine française, 94,4 d'origine italienne et 92,8 d'origine allemande. En 1937, les engagements étrangers passent à 1 471,6 millions CHF (France : 520,4 ; Grande-Bretagne : 146,2 ; Autriche : 99 ; Italie : 85 ; Allemagne : 73,2).

[1379] Bonhage, Lussy, Perrenoud, *op. cit.*, 2001, p. 75 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 123.

estime pour sa part le total des avoirs allemands en Suisse à 542 millions CHF, soit plus du double du montant que fournit la BNS la même année pour les placements italiens dans les banques suisses[1380]. Deux ans plus tard encore, d'après un exposé confidentiel de l'Association des banquiers privés de Suisse, qui relève que les capitaux en provenance du Reich «*sont toujours un facteur très important*» de l'économie helvétique, les citoyens allemands resteraient, derrière les fortunes françaises, les seconds détenteurs de comptes et de biens immobiliers suisses[1381].

Mais, à côté des législations coercitives, l'arrivée au pouvoir des nazis déstabilise d'une autre manière encore les relations fiscales germano-suisses. Le délitement des procédures administratives classiques, au profit de la valorisation par le régime des initiatives personnelles des fonctionnaires, dans une mise en concurrence incessante des organismes étatiques, laisse libre cours à toutes sortes de méthodes arbitraires. Un exemple particulièrement évocateur de la tournure douteuse prise par certaines pratiques d'imposition implique la Maison de Wendel au début de l'année 1933. En contentieux avec l'administration allemande depuis 1932, à la suite d'une taxation rétroactive de ses bénéfices, à l'instar de nombreuses firmes suisses, le géant français de la sidérurgie reçoit soudainement en avril une décision d'imposition d'office s'élevant à plus de 6 millions de marks, un montant six fois supérieur aux sommes évoquées au préalable. L'affaire devient véritablement inhabituelle deux semaines plus tard, lorsque l'ambassadeur allemand à Paris, Roland Köster, profite du litige pour exercer un chantage sur le puissant patron de la firme, F. de Wendel, alors président du Comité des forges, régent de la Banque de France et sénateur: un abaissement de la note fiscale est promis pour autant que F. de Wendel use de son influence sur la presse française afin d'infléchir la ligne éditoriale des journaux en faveur du Reich[1382].

Si les firmes suisses ne subissent pas d'atteintes aussi frontales, tandis que leurs placements sont bloqués en Allemagne, leurs relations avec l'administration nazie

[1380] Ce montant est également cité par le directeur de la Division du commerce, W. Stucki, mais aucune précision n'est donnée sur ce que recouvrent véritablement «*alle Guthaben Deutscher in der Schweiz*». PV du Conseil fédéral, «Schweizerisch-deutsche Wirtschaftsbeziehungen», 1er avril 1935 (matin), in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 11, Berne: Benteli, 1989, p. 330-331. Selon M. Perrenoud, les estimations oscillent généralement entre 500 millions et 1 milliard CHF de capitaux allemands en Suisse après l'arrivée au pouvoir des nazis. Marc Perrenoud, «Aperçu des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Allemagne», *Revue d'histoire de la Shoah*, 163, 1998, p. 114. Sur les estimations d'avoirs italiens dans les banques suisses, voir Lettre confidentielle du Directoire de la BNS à Albert Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 21 octobre 1935, in *Documents diplomatiques suisses*, *op. cit.*, vol. 11, 1989, p. 497.

[1381] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 18, Rapport confidentiel de l'Association des banquiers privés de Suisse, «Double imposition et Assistance fiscale», 21 avril 1937, p. 2.

[1382] Jeanneney, *op. cit.*, 1976, p. 500-504. Le litige sera finalement résolu en novembre 1934 par la signature d'une convention de double imposition dont les négociations sont instiguées par le gouvernement français à la suite de ce contentieux. La Maison de Wendel paiera finalement une somme de 2 500 048 marks (*Ibid.*, p. 503). Sur le lien entre les négociations et l'affaire de Wendel, voir CAEF, B 54214, Direction du Contrôle des administrations financières, Note relative aux négociations allemandes au sujet des doubles impositions, 3 novembre 1933.

ne manquent pas d'ébranler les dirigeants de l'économie helvétique. Exemple parmi d'autres de la fébrilité face aux procédures fiscales qui ont cours en Allemagne, le directeur de l'Union de banques suisses, Theodor Jäger, de peur d'être emprisonné, s'assure en novembre 1933 du soutien préalable du DFJP avant de franchir la frontière pour régler une affaire assez anodine de contournement des législations sur la fuite des capitaux[1383]. Le scepticisme des décideurs helvétiques au sujet des conséquences de l'avènement du régime hitlérien sur le processus de ratification de la convention de double imposition est donc autant alimenté par le renforcement des sanctions contre l'évasion des capitaux, ce qui présage d'une réitération des exigences allemandes en matière d'entraide fiscale, que par les pratiques inusuelles des fonctionnaires nazis. En sus, le contrôle accru de l'État allemand sur les transactions économiques, en rendant aisée l'application des taxes sur les capitaux étrangers, laisse craindre une recrudescence des redressements fiscaux sur les investissements suisses. C'est le constat que dresse H. Dietler devant l'ASB en novembre 1933 : «*Il est aujourd'hui plus important que jamais de parvenir à un accord pour éviter la double imposition avec l'Allemagne*» étant donné que «*le gouvernement allemand est dans la situation de déterminer complètement les revenus suisses tirés d'Allemagne.*»[1384]

Quelque compréhensibles qu'elles apparaissent au regard de la politique du IIIe Reich, les craintes sur le sort de l'accord de juillet 1931 formulées par les milieux dirigeants suisses vont cependant se révéler injustifiées. Le processus de mise au pas de l'État allemand par les nazis, après l'incendie du Reichstag, lève en fait le principal obstacle à la ratification : après la loi des pleins pouvoirs du 24 mars 1933, qui permet à Hitler de se passer de l'aval du Parlement, celle-ci ne dépend plus que d'un simple décret gouvernemental[1385]. Le lendemain de la promulgation de la loi d'habilitation, au cours d'une discussion avec H. Frölicher, W. Paasche se montre par conséquent «*extrêmement optimiste*» puisque «*au travers de la suppression des instances parlementaires la procédure technique de ratification* [...] *est désormais considérablement facilitée*»[1386]. Certes, l'ensemble des hauts fonctionnaires du Reichsfinanzministerium ne baisse pas les armes avec autant de bonhomie. En avril, à peine installé au ministère des Finances, F. Reinhardt répète l'objectif d'étendre l'assistance fiscale aux «*principaux pays de destination des capitaux en fuite*» que sont les Pays-Bas et la Suisse, auxquels le secrétaire

---

1383 AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 178, Lettre de T. Jäger, directeur de l'Union de banques suisses, au DFJP, 17 novembre 1933. Le litige touche la filiale allemande de la firme Arthur Rieter.

1384 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 8 novembre 1933, p. 6.

1385 Notons qu'une telle procédure de ratification a déjà été envisagée en février par P. Dinichert. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 20 février 1933. Sur le début de la *Gleichschaltung* de l'État allemand, voir par exemple Ian Kershaw, *Hitler*, vol. 1, Paris : Flammarion, 1999, p. 656-703.

1386 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de H. Frölicher, conseiller de la Légation suisse à Berlin, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 25 mars 1933.

d'État aux Finances joint à présent le Liechtenstein[1387]. Et, à l'automne 1933, en réponse aux demandes répétées de la Légation suisse d'actionner le processus de ratification, le gouvernement allemand monnaie son acceptation à des modifications semblables à celles formulées par la coalition von Papen, à savoir l'instauration d'une entraide fiscale et d'une clause d'exceptionnalité pour le *Reichsfluchtsteuer*. Un projet de convention sur l'assistance administrative et judiciaire est par la même occasion transmis à Berne[1388].

Mais l'attaque fait long feu. Une fois supprimée l'entrave parlementaire, les dirigeants suisses parviennent à infléchir ces exigences au moyen de la diplomatie économique. En mai, après une conversation avec le président ministériel de la Bavière, Ludwig Siebert, H. Dietler a proposé de profiter de la demande en crédits des Länder pour accélérer la mise en œuvre de l'accord – un emprunt de 10 millions de marks sur six mois est évoqué[1389]. Le Conseil fédéral opte finalement pour une autre tactique en octobre : afin de provoquer la ratification sans accéder à la demande d'assistance, il décide après quelque hésitation de coupler la discussion sur l'accord avec les pourparlers en cours entre les deux pays sur les transferts financiers et les échanges commerciaux[1390]. Même si la non-ratification coûterait alors près de deux millions CHF par mois à l'économie suisse[1391], le Vorort, l'ASB, H. Blau et le DPF parlent encore d'une seule voix pour refuser l'entraide fiscale proposée par le Reich[1392]. L'exécutif est aussi encouragé à maintenir sa fermeté sur l'assistance par le fait que les contacts pris par la Légation à Berlin permettent de déceler sur cette question des fissures au sommet du IIIe Reich. Lors d'une conversation personnelle avec L. Schwerin von Krosigk, P. Dinichert comprend en septembre que le ministre des Finances ne fait pas de l'assistance administrative une condition *sine qua non* de l'aboutissement des pourparlers économiques[1393].

[1387] BArch, R2/19882, Note signée F. Reinhardt, secrétaire d'État au Reichsfinanzministerium, transmise à Franz Gürtner, ministre de la Justice allemand, 19 avril 1933.
[1388] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Notice de l'Auswärtiges Amt à la Légation suisse à Berlin, 5 octobre 1933 ; Lettre urgente de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 6 octobre 1933.
[1389] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Notice manuscrite et confidentielle, peut-être rédigée par P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux, [sur une conversation avec H. Dietler], 5 mai 1933. Voir également la Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, 5 mai 1933.
[1390] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, PV du Conseil fédéral, « Doppelbesteuerungsabkommen von 15. Juli 1931 mit Deutschland », 17 octobre 1933 ; Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 20 octobre 1933.
[1391] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de Ludwig Friedrich Meyer, conseiller national radical, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 20 septembre 1933.
[1392] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 19 septembre 1933 ; Lettre du Bureau du Contentieux au Vorort et à l'ASB, 14 octobre 1933 ; Lettre de H. Dietler, de la Banque Leu, à l'ASB, 19 octobre 1933 ; Lettres de l'ASB, signées par R. La Roche et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 24 octobre 1933 et 9 novembre 1933 ; Lettre de M. de Stoutz à H. Blau, 6 novembre 1933.
[1393] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 12 septembre 1933.

Deux mois plus tard, l'intransigeance helvétique sur l'entraide fiscale conduit une nouvelle fois les discussions internationales vers une issue aux accents dramatiques. Le 9 novembre, après s'être entendu sur la stratégie à mener avec A. Jöhr[1394], le directeur de la Division du commerce, W. Stucki, rompt brutalement les négociations économiques germano-suisses à Berne en exigeant une ratification immédiate de la convention de double imposition sans dispositifs d'assistance. Le représentant du Reichswirtschaftsministerium, Werner Hagemann, essaie dans des conversations personnelles de faire évoluer la position suisse, mais il rencontre une «*attitude de rejet si fondamentale*» qu'il accepte d'inclure le dossier de la double imposition dans le paquet économique en discussion[1395]. La fermeté dont font preuve les négociateurs dans la défense du havre fiscal suisse est renforcée par le fait qu'au même instant, les milieux du commerce et de l'industrie allemands, proches d'I.G. Farben, pressent le Reich de ratifier l'accord sans adjonction d'une entraide fiscale[1396]. Le Conseil de politique commerciale du Reich décide, le 20 novembre, de se contenter d'une simple promesse de la part du gouvernement suisse de renégocier le projet d'entraide ultérieurement[1397]. L'administration allemande reconnaît «*qu'à cause de cette seule question, on ne peut pas se résigner à une guerre économique avec la Suisse*»[1398].

Le nouvel accord germano-suisse

Conclu dans le cadre d'un règlement général des relations commerciales et financières avec le Reich, globalement très satisfaisant pour le patronat suisse, le marché auquel parviennent les deux délégations inclut trois modifications majeures à l'accord de double imposition du 15 juillet 1931. Sur l'assistance fiscale, premièrement, le Conseil fédéral n'accorde qu'une concession de forme. Par une note du 20 décembre 1933, détachée de la convention officielle, le gouvernement s'engage uniquement à transmettre le projet d'entraide aux autorités cantonales, qui, dans un second temps, auraient le loisir de s'associer à l'accord[1399]. Le gouvernement suisse ne cache pas à son homologue allemand que «*sans doute aucun canton ne sera prêt à*

1394 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 8 novembre 1933, p. 8.
1395 BArch, R2/19900, Copie d'un télégramme de W. Hagemann, du Reichswirtschaftsministerium, 9 novembre 1933.
1396 BArch, R2/19717, Mémorandum de la Chambre de commerce allemande en Suisse, signé par Gustav Wirth, de la direction de la Chambre, 14 novembre 1933. La Chambre se sert d'un redressement fiscal à Zurich de la firme AGFA, qui fait partie du groupe I.G. Farben, pour demander une ratification immédiate. Voir également la lettre de G. Wirth à W. Paasche, conseiller ministériel au Reichsfinanzministerium, 27 juin 1933.
1397 BArch, R2/19717, Séance confidentielle du Conseil de politique commerciale, 20 novembre 1933.
1398 BArch, R2/19717, Rapport du Reichsfinanzministerium, pour L. Schwerin von Krosigk, ministre des Finances allemand, «Ratifikation des deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommens; Steuerrechtshilfeabkommen mit der Schweiz», 24 novembre 1933.
1399 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de W. Stucki, directeur de la Division du Commerce du DFEP, à W. Hagemann, du Reichswirtschaftsministerium, 20 décembre 1933.

suivre cette voie»[1400]. Le projet sera d'ailleurs maintenu secret par les administrations et les gouvernements suisses et allemands, «*pour ne pas inquiéter les détenteurs étrangers de dépôts dans les banques suisses*»[1401], et, sur l'initiative du DPF, il ne sera pas même porté avant la guerre à la connaissance des autorités cantonales[1402]. En réalité, l'adoption de ce *pactum de contrahendo* faussé est surtout destinée à l'usage interne du Reich. En janvier 1934, au moment de la ratification par le gouvernement allemand, les ministres des Affaires étrangères et des Finances reprennent à leur compte le prétexte du fédéralisme fiscal pour justifier l'absence d'assistance administrative, bien que, au cours des pourparlers, le Reichsfinanzministerium ait estimé précédemment que cette objection n'était «*en aucun cas insurmontable*» pour la conclusion d'un accord sur l'entraide[1403]. Au moyen de cette solution factice, K. von Neurath et L. Schwerin von Krosigk peuvent faire mine de n'avoir pas enfreint l'orientation de la politique fiscale internationale du Reich[1404].

Dans le protocole additionnel du 11 janvier 1934, les dirigeants suisses consentent en outre à aligner deux principes de l'accord sur les nouvelles législations allemandes contre la fuite des capitaux[1405]. D'une part, afin d'éviter la prolifération de structures factices d'optimisation fiscale en Suisse, les fondations, imposables selon l'article 8 de l'accord de 1931 à leur siège, seront taxées à leur lieu de direction. Cette disposition laisse une certaine marge de manœuvre à l'administration du Reich pour atteindre, par l'impôt, les détenteurs allemands d'avoirs dissimulés dans ce type de structures en Suisse. D'autre part, par son exclusion explicite des clauses de l'accord, le *Reichsfluchtsteuer* devient applicable légalement aux citoyens allemands expatriés vers la Confédération après le mois de mars 1931. D'apparence anodine, cette

---

[1400] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, PV du Conseil fédéral, Proposition du DFEP: «Neues Wirtschaftsabkommen mit Deutschland», 28 décembre 1933, p. 8.

[1401] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, 9 janvier 1934. Berlin promet de traiter l'affaire avec «*la plus grande discrétion*» (Lettre de P. Dinichert à M. de Stoutz, chef de la DAE, 11 janvier 1934).

[1402] Dans la circulaire sur l'accord de double imposition distribuée aux cantons après la ratification allemande, la clause n'est pas mentionnée. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, «Kreisschreiben des Bundesrates an die Regierungen der schweizerischen Kantone, bettreffend das Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland (Vom 28. März 1934)»; Lettre de M. de Stoutz, chef de la DAE, à P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, 12 avril 1934. La question est ensuite rediscutée en été au DPF et à l'AFC. Lettre du Bureau du Contentieux à H. Blau, directeur de l'AFC, 28 juillet 1934; Lettre de J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, 11 août 1934. Mais, finalement, dans le contexte de la reprise des négociations sur l'assistance fiscale avec la France, qui sera analysée au prochain chapitre, le DPF décide de suspendre la transmission du projet. Notice manuscrite de Robert Kohli, du DPF, [sur un avis de P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux], non datée [1934].

[1403] BArch, R2/19717, Rapport du Reichsfinanzministerium, pour L. Schwerin von Krosigk, ministre des Finances allemand, «Ratifikation des deutsch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommens; Steuerrechtshilfeabkommen mit der Schweiz», 24 novembre 1933.

[1404] BArch, R2/19900, Rapport de K. von Neurath et de L. Schwerin von Krosigk, ministres des Affaires étrangères et des Finances allemands, transmis à la Chancellerie du Reich, 16 janvier 1934.

[1405] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Zusatzprotokoll zu dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern vom 15. Juli 1931, 11 janvier 1934.

seconde concession, acceptée « *sans hésitation* » par le Conseil fédéral en octobre, dissimule un marché funeste[1406]. À partir de l'été 1933, le *Reichsfluchtsteuer* devient en effet une des principales armes légales dont use le régime nazi pour spolier les biens des Juifs allemands au moment de leur départ vers l'exil[1407]. Jusqu'en 1945, cet impôt joue une fonction déterminante dans l'expropriation par le III[e] Reich des Juifs, puisque le *Reichsfluchtsteuer* rapporte plus du quart de l'ensemble des ressources saisies à la communauté israélite sous forme de taxes extraordinaires et de confiscation des fortunes[1408].

Pour défendre les affaires des banques et des industries du pays, les décideurs helvétiques donnent ainsi leur aval à une mesure discriminatoire, en contradiction totale avec le principe du droit fiscal suisse de l'imposition au domicile. La clause du protocole additionnel de l'accord germano-suisse sur le *Reichsfluchtsteuer* est donc remarquable au regard de la mythologie sur la genèse du secret bancaire helvétique, dont le renforcement par l'article 47 de la législation fédérale sur les banques a été pendant longtemps abusivement lié dans les travaux académiques à la volonté de protéger les avoirs juifs des exactions des autorités nazies[1409]. Au début de l'année 1934, une étape importante de la consolidation du havre fiscal helvétique au niveau international, au travers de la ratification du premier accord global de double imposition signé par la Confédération sans mesures d'assistance administrative, est en fait corrélée à une acceptation explicite de la part des dirigeants helvétiques d'un des piliers de la législation antisémite de l'État hitlérien[1410].

[1406] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, PV du Conseil fédéral, « Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931 mit Deutschland », 17 octobre 1933. Sur cet aspect de la convention de double imposition, voir également Hug, art. cit., 2002, p. 287.

[1407] Le 26 juillet 1933, une circulaire du Reichsfinanzministerium est édictée, qui exige de ne pas entraver l'exil des Juifs. Pour parer aux pertes budgétaires que cet exode occasionnerait, elle encourage simultanément, au moyen du *Reichsfluchtsteuer*, à effectuer un important prélèvement au moment de leur départ. Schauer, *op. cit.*, 2003, p. 263-264. Sur la contradiction entre la volonté nazie de faire quitter les Juifs du pays et le fait de prélever un impôt supplémentaire lors de leur départ, voir par exemple Tooze, *op. cit.*, 2012, p. 94-96.

[1408] Les rendements du *Reichsfluchtsteuer* explosent avec l'arrivée au pouvoir des nazis et l'abaissement des minima de la fortune imposable, de 200 000 marks à 50 000 marks : en 1932, ses recettes, presque insignifiantes, s'élèvent à moins d'un million de marks ; une année plus tard, elles bondissent à 17,602 millions de marks ; en 1938, les rentrées du *Reichsfluchtsteuer* atteignent un point culminant à 342,621 millions de marks. Les recettes cumulées du *Reichsfluchtsteuer* sont, durant la période nazie, de 941,686 millions de marks, en comparaison des 3,5 milliards de marks qui correspondent environ au montant total tiré des impôts spéciaux et des confiscations sur les fortunes juives. Martin Friedenberger, *Fiskalische Ausplünderung. Die Berliner Steuer- und Finanzverwaltung und die jüdische Bevölkerung 1933-1945*, Berlin : Metropol Verlag, 2008, p. 71 et 367.

[1409] Sur cette légende, inventée durant les années 1950 et 1960 par les banques suisses et liée au renforcement du secret bancaire dans la législation fédérale sur les banques, qui est évoquée ci-dessous, voir Guex, art. cit., 2000, p. 239-240 ; Hug, art. cit., 2002. Le mythe est désormais démenti également par les historiens proches des milieux bancaires, comme Vogler, art. cit., 2005, p. 30.

[1410] Les dirigeants helvétiques ne se démarquent pas de leurs homologues européens sur ce point, puisque les autres conventions allemandes après 1933 placent également l'impôt en dehors de la portée des textes internationaux. Quoi qu'il en soit, comme ces accords contiennent des dispositifs d'échanges de renseignements, à la différence de la convention germano-suisse, certains experts fiscaux voient dans cette

À côté de ces concessions suisses – jugées «*si secondaires*» par le Conseil fédéral[1411] –, les nouveaux dirigeants du Reich auront fait preuve d'une souplesse singulière lors des pourparlers économiques. Sur la problématique des transferts des intérêts des placements suisses bloqués en Allemagne, les autorités allemandes tiennent en main des atouts qu'elles se refusent à abattre pour obtenir en retour des concessions sur le volet fiscal. Tout au plus tente-t-on au Reichsfinanzministerium de détacher en octobre 1933 la ratification de la convention de double imposition des discussions économiques générales. Cette tactique de repli constitue un cinglant aveu de faiblesse: en partant du postulat que les négociateurs suisses ne concéderont rien sur l'assistance fiscale, le ministère des Finances allemand anticipe qu'il sera de toute façon acculé à lâcher du lest afin de ne pas faire capoter l'ensemble des pourparlers[1412]. Mais si ce scénario se réalise dans les semaines qui suivent, c'est aussi parce que la ratification de la convention s'insère dans une entreprise de pacification des relations germano-suisses par les dirigeants nazis durant la seconde moitié de l'année 1933. En marge du jeu des grandes puissances, la place financière helvétique tire alors les marrons du feu. Plus avantageux que les conditions auxquelles sont soumis les Britanniques, l'accord de transfert obtenu par les créditeurs suisses à la fin décembre garantit le versement de l'intégralité des intérêts de la dette allemande contre des concessions helvétiques sur l'augmentation des contingents de marchandises importées du Reich. Ainsi, l'importance que représentent pour la Reichsbank les devises fortes, engrangées *via* les exportations vers la Confédération, comme vers les Pays-Bas, pour la défense de la stabilité du mark explique également l'attitude accommodante des dirigeants nazis[1413]. Ajoutons encore que, simultanément, les contentieux sur l'espionnage bancaire trouvent une issue satisfaisante. Avec l'avènement du régime hitlérien, un nouveau type d'affaires est apparu au cours de l'année 1933: munis souvent de procurations obtenues de force, des fonctionnaires nazis se sont rendus sur le territoire suisse pour tenter de saisir les avoirs déposés dans les coffres helvétiques par des citoyens qui ont enfreint la législation allemande. Or, durant les premiers mois de l'année 1934, la Légation suisse à Berlin reçoit plusieurs fois des garanties de la part du Reichsfinanzministerium et de l'Auswärtiges Amt sur la cessation de ces activités[1414]. Sans disparaître intégralement avant la Seconde Guerre mondiale, il semble que les agissements des fonctionnaires allemands, tout comme les achats de listes de fraudeurs, diminuent effectivement par la suite[1415].

exclusion l'expression de la volonté des gouvernements étrangers de ne pas collaborer avec les nazis à l'application du *Reichsfluchtsteuer*. Voir par exemple Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 245.

1411 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, PV du Conseil fédéral, 9 janvier 1934.

1412 BArch, R2/19900, Notice du Reichsfinanzministerium, «Deutsch-schweizerisches Doppelbesteuerungs- und Rechtshilfeabkommen», 30 octobre 1933.

1413 Frech, *op. cit.*, 2001, p. 52-56; Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 131-132 et 148-156. Sur la position privilégiée de la Suisse dans ces négociations, voir James, *op. cit.*, 1986, p. 408-409; Tooze, *op. cit.*, 2012, p. 77-79.

1414 Bonhage, Lussy, Perrenoud, *op. cit.*, 2001, p. 109-117; Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 147; Chappot, *op. cit.*, 2010, p. 92-122.

1415 Chappot, *op. cit.*, 2010, p. 139. Suite à l'affaire de la Banque cantonale de Zurich, un fonctionnaire du Reichsfinanzministerium fait remarquer, en novembre 1934, que, «*dans le futur, aucune récompense*

En comparaison internationale, la place financière helvétique obtient dans ce contexte un traitement de faveur en 1934 sur le dossier fiscal. Aucun autre centre *offshore* ne parvient à conclure avec l'Allemagne nazie une convention de double imposition dénuée d'assistance fiscale. Chez les deux principaux concurrents de la Suisse, les Pays-Bas et la Belgique, tout comme en Suède, les administrations, à la différence de l'AFC, acceptent en fait le principe des échanges de renseignements fiscaux avec le Reich[1416]. Des conventions de double imposition et d'assistance sont signées consécutivement par la Suède en 1935 et par la Belgique en 1938[1417]. Si le gouvernement des Pays-Bas refuse d'apposer son paraphe à un accord de ce type – «*parce que les banques néerlandaises* [...] *ont vu un danger pour les avoirs de leurs clients allemands*»[1418]–, les interventions du patronat allemand pour débloquer les pourparlers par la suppression des clauses d'assistance resteront, contrairement aux négociations suisses, sans effet sur l'administration allemande[1419]. Quant aux petits paradis fiscaux luxembourgeois et liechtensteinois, en dépit d'une soumission de leur appareil étatique aux intérêts financiers, ce sont les limites de leur force de frappe diplomatique qui les empêchent de réitérer le coup helvétique. Aucun accord n'est signé entre l'Allemagne et ces deux pays[1420]. En rechignant à compléter la législation

---

ne sera plus payée pour des nouveaux cas» de transmission de listes. (PRO, GFM 33/2596, 6131, Copie d'une lettre du Reichsfinanzministrerium à l'Auswärtiges Amt, 22 novembre 1934). En 1936, une nouvelle affaire de procuration apparaît: la Légation allemande à Berne tente de retirer de la Banque cantonale de Berne les avoirs d'un citoyen allemand, en détention suite à des infractions fiscales. Les biens seront extraits de la banque par une personne tierce munie d'une procuration. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 178, Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à P. Bonna, chef de la DAE, 2 octobre 1936; Lettres de P. Feldscher, du DPF, à P. Dinichert, 20 novembre 1936 et 10 mai 1937.

[1416] BArch, R2/19832, Rapport du Reichsfinanzministerium, «Verhandlungen mit Belgien über Doppelbesteuerung und Rechtshilfe», janvier 1934; PV [des négociations entre les administrations allemande et belge du 12 au 16 février 1935], 16 février 1935; R2/19882, Verhandlungsprotokoll, La Haye, 11 juillet 1936; R2/19897, PV [des négociations entre les administrations allemande et suédoise], 13 juillet 1934.

[1417] BArch, R2/19832, Convention entre la Belgique et le Reich Allemand tendant à éviter les doubles impositions, à établir des règles d'assistance administrative réciproque et à régler certaines autres questions en matière fiscale, signée le 1er décembre 1938. En ce qui concerne l'accord suédois, une circulaire est adoptée qui exclut les banques du devoir de renseignement. R2/19897, Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und dem Königreich Schweden zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Erbschaftssteuern, 27 décembre 1935; Reichsfinanzministerium, «Amts und Rechtshilfevertrag mit dem Königreich Schweden und mit anderen Staaten an die Heeren Präsidenten der Landesfinanzämter», 17 février 1936.

[1418] BArch, R2/19882, Lettre du commissaire général pour l'Économie et la Finance des affaires néerlandaises à L. Schwerin von Krosigk, ministre des Finances allemand, 21 juin 1940. Sur la non-ratification de la convention, voir dans le même sens Evers, art. cit., 2013, p. 382-385.

[1419] BArch, R2/19882, Lettre de la Reichsstand der Deutschen Industrie au Reichsfinanzministerium, 16 juin 1934.

[1420] Pour le Luxembourg, BArch, R2/19879, Lettre d'Otto Hedding, Reichsfinanzministerium, à l'Auswärtiges Amt, 28 juin 1937. En ce qui concerne le Liechtenstein, à la fin de l'année 1933, les Affaires étrangères helvétiques sont chargées d'appuyer les négociations menées par la Principauté. Contrairement à la Suisse, les dirigeants du petit paradis fiscal n'écartent pas en octobre 1933 la possibilité de faire certaines concessions sur l'assistance contre l'évasion fiscale pour parvenir à la signature d'un traité de double imposition. BArch, R2/19878, Niederschrift über die Besprechung vom 6. Oktober 1933 zwischen Vertretern der Deutschen und Liechtensteinischen Regierung; Lettre d'O. Hedding à l'Auswärtiges Amt,

intérieure contre la fuite des capitaux par des dispositions de droit international avec la Confédération, le régime nazi fait donc sienne l'attitude adoptée tour à tour par les gouvernements de Weimar à l'égard du havre fiscal suisse depuis la fin de Première Guerre mondiale. La relative unité sur le dossier fiscal des décideurs suisses, couplée à la position protégée de la place financière helvétique dans l'économie du Reich, aura permis aux dirigeants confédéraux d'enregistrer durant la Grande Dépression une seconde réussite dans la défense bilatérale de leur paradis fiscal, après celle de l'étouffement du scandale de Paris.

4.2.3 Le renforcement du secret bancaire dans la législation suisse

En sus des attaques françaises et allemandes, une troisième menace sur l'attractivité des activités de gestion de fortune des banques helvétiques surgit de l'intérieur de la Suisse durant la crise économique. Contrairement à la situation à la sortie de la Première Guerre mondiale, ce ne sont toutefois pas les socialistes qui remettent en cause les avantages compétitifs dont jouit la place financière suisse sur le marché européen de l'évasion fiscale. Après l'échec de l'initiative pour un prélèvement sur la fortune en 1922, le PSS ne fait plus de la levée du secret bancaire un cheval de bataille politique au niveau fédéral. Certes, au Parlement, les députés socialistes tentent de raviver à plusieurs occasions le débat sur le contrôle des comptes en banque pour la perception de l'impôt fédéral. Les interventions de la gauche sur le secret bancaire ne dépassent cependant pas les prises de position principielles. En 1929, lors des discussions sur le rapport de gestion du DFFD, le président du groupe socialiste au Conseil national, Arthur Schmid, réactive par exemple un postulat, resté en suspens depuis le début de l'année 1920, invitant le gouvernement à envisager l'introduction d'une obligation de communication sur les avoirs des tiers par les banques. Combattu par J.-M. Musy, le postulat est rejeté sans débat par la Chambre basse[1421]. Quatre ans plus tard, en octobre 1933, au moment de la réintroduction de l'impôt fédéral direct sous la forme d'une contribution de crise, les socialistes reviennent à la charge avec une proposition similaire. Accusé par la droite de vouloir «*tuer la poule aux œufs d'or*» et d'inciter à la fuite des capitaux[1422], après que le change suisse a été soumis à des tensions à la suite de la dévaluation du dollar[1423], le PSS essuie, sans retentissement, une nouvelle fin de non-recevoir devant le Conseil national.

7 avril 1934. De façon surprenante, la Légation suisse pousse dans ce cadre à la conclusion d'un accord sur l'entraide fiscale entre l'Allemagne et le Liechtenstein (Lettre de la Légation suisse à Berlin à l'Auswärtiges Amt, 9 février 1934). Cette démarche étrange peut être interprétée comme une tentative de grever par un désavantage compétitif un paradis fiscal concurrent des cantons suisses.

[1421] PV du Conseil national, 21 juin 1929, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, vol. 2, 1929, p. 507-508.

[1422] PV du Conseil national, 4 octobre 1933, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, vol. 3, 1933, p. 526. Les propos sont de Pierre Aeby, catholique-conservateur fribourgeois.

[1423] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 146-157.

La relative passivité du PSS, durant la Grande Dépression, sur le secret bancaire s'explique principalement par l'évolution interne du parti depuis le milieu de la décennie précédente. Délaissant l'opposition à la démocratie bourgeoise après l'échec de la grève générale, la scission avec les communistes et le cinglant désaveu subi lors de l'initiative pour un prélèvement sur la fortune, les socialistes amorcent alors un recentrage politique visant à renforcer leur présence à l'intérieur du système parlementaire suisse. Devenu le premier parti aux élections fédérales de 1928, le PSS tente sans succès, dès l'année suivante, d'intégrer le gouvernement, avant d'accélérer son virage à droite avec l'exclusion de la référence à la lutte des classes dans son programme et l'acceptation de la défense nationale en 1935[1424]. Durant les premières années de la Grande Dépression, l'alignement politique du PSS va de pair avec l'adoption d'une ligne timide en matière monétaire et financière, démontrant une incapacité à sortir du carcan orthodoxe imposé par la droite. En dépit de l'approfondissement de la crise en Suisse et de l'augmentation du chômage de 1933 à 1935, la majorité des socialistes récusent par exemple jusqu'à l'été de l'année suivante le principe d'une dévaluation du CHF[1425]. Au-delà de la rhétorique anticapitaliste et d'une conversion théorique et tardive au planisme d'une partie de ses dirigeants[1426], les actions contre la crise du PSS se résument dans la pratique à tenter d'atténuer le coût de la politique déflationniste supporté par les salariés sans en questionner les fondements, c'est-à-dire la surévaluation internationale de la devise helvétique et l'équilibre budgétaire.

Les deux principales réponses au niveau fédéral du PSS à la politique de crise consistent, dès lors, à contester par référendum la cure drastique d'austérité préconisée en 1932 par J.-M. Musy et à mettre sur pied avec l'Union syndicale suisse une initiative populaire pour la réintroduction d'un impôt fédéral direct. Si le référendum est accepté par 55 % des votants le 28 mai 1933, cela n'empêche pas le Conseil fédéral de mettre en vigueur autoritairement une version quelque peu édulcorée de son programme à la fin de l'année en usant du droit de nécessité[1427]. Quant au projet socialiste d'impôt fédéral, bien qu'il comporte de larges abattements en faveur des petits et des moyens revenus, il s'inscrit en fait dans l'exacte continuité du second impôt fédéral de guerre, perçu entre 1921 et 1932 : l'imposition de la fortune n'est que légèrement aggravée et aucune mention n'est faite de la nécessité d'un accroissement du contrôle fiscal. L'aspect conservateur de l'initiative est surtout mis en évidence par le barème d'imposition proposé, dont l'échelon supérieur reste lui-même inchangé par rapport à la précédente taxe fédérale, à 2,5 % du capital, réparti sur quatre ans, un

[1424] Sur cette évolution, voir par exemple Ruffieux, *op. cit.*, 1974 ; Pierre Jeanneret, « Le Parti socialiste suisse des années 20 à la croisée des chemins », *Revue suisse d'histoire*, 34/4, 1984, p. 509-520 ; Oskar Scheiben, *Krise und Integration. Wandlungen in den politischen Konzeptionen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1928-1936. Ein Beitrag zur Reformismusdebatte*, Zürich : Chronos, 1987, p. 63-277.

[1425] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 140-142 et 681-686.

[1426] Scheiben, *op. cit.*, 1987, p. 216-224.

[1427] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 243-248 et 385-421 ; Guex, art. cit., 2012a, p. 1103-1104.

pourcentage très en deçà du plafond fixé à 60% de la fortune, réglable sur trois ans, dans l'initiative socialiste de 1922[1428]. Quoi qu'il en soit, le projet contraint les partis de droite à réintroduire l'impôt fédéral à la fin de l'année 1933, non sans abaisser au passage le seuil minimal d'imposition des revenus du travail[1429].

Certes, le PSS s'associe par ailleurs à l'initiative de crise de type proto-keynésien, élaborée par l'Union syndicale suisse au printemps 1934 et repoussée par le peuple le 2 juin de l'année suivante[1430]. «[C]*ontre-projet politique le plus sérieux lancé à l'encontre de la politique de crise bourgeoise*»[1431] – rien moins que «*contraire à la conception* [...] *de la vie*» du Conseil fédéral[1432]–, le texte prévoyait entre autres l'instauration d'un salaire minimum et d'une assurance chômage *via* l'adoption d'une politique financière expansive de *deficit spending*. Mais, parallèlement, dans les villes «rouges», comme à Zurich, les municipalités de gauche sont contraintes d'appliquer des mesures vigoureuses d'austérité budgétaire, ce qui sape encore la cohérence de la politique financière de la gauche[1433].

Le repli au centre du PSS et son adhésion aux préceptes de l'étalon-or ont pour corollaire un retournement de la part des socialistes sur le dossier des activités de gestion de fortune internationale. À partir du milieu des années 1920 et tout au long des années 1930, au lieu d'une limitation du secret bancaire, c'est le placement des avoirs suisses à l'étranger qui concentre les critiques du PSS étant donné que l'exportation du capital prive les entreprises indigènes de prêts. Après les gros emprunts consentis à la France et à la Belgique, le conseiller national bernois Robert Grimm, une des personnalités les plus en vue du mouvement ouvrier suisse et acteur décisif de la grève générale de 1918, va, par exemple, le 7 décembre 1926 dans une interpellation au Conseil national, jusqu'à assimiler cette exportation massive du capital à un crime de «*haute trahison*»[1434]. Sur ce dossier, qui témoigne d'une volonté

[1428] «Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour la perception d'un impôt de crise fédéral extraordinaire (du 5 mai 1933)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1933, p. 749-761 ; Guex, art. cit., 1994b, p. 105.

[1429] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 421-446. Le seuil minimal d'imposition pour un salarié marié est abaissé de 7 000 CHF, dans le projet socialiste, à 4 000 CHF dans la contribution de crise.

[1430] Scheiben, *op. cit.*, 1987, p. 173-190. Suscitant une opposition musclée du patronat, qui rappelle à certains égards la campagne contre l'initiative pour un prélèvement sur la fortune de 1922, le projet est repoussé par 57,2% des électeurs. «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le résultat de la votation populaire du 2 juin 1935 sur la demande d'initiative pour combattre la crise et ses effets (du 5 juillet)», in *Feuille fédérale*, vol. 2, 1935, p. 77-79.

[1431] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 570.

[1432] «Rapport du Conseil fédéral sur l'initiative populaire pour combattre la crise économique et ses effets (du 6 mars 1935)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1935, p. 346.

[1433] Marc Perrenoud, «Aspects de la politique financière et du mouvement ouvrier en Suisse dans les années 1930», *Études et sources*, 26, 2000, p. 92-94.

[1434] PV du Conseil national, 7 décembre 1926, in *Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale*, session ordinaire d'hiver 1926, p. 16. Sur les débats sur l'exportation des capitaux dans l'entre-deux-guerres, voir Sancey, *op. cit.*, 2015. Lors de l'élaboration de la loi sur les banques de 1934, sur laquelle on reviendra, les représentants de la gauche et de la paysannerie concentrent l'essentiel de leurs revendications en matière de régulation bancaire sur l'exportation des capitaux. Thibaud Giddey, «La genèse et les premières années

de faire désormais bénéficier indirectement les salariés de l'abondance des capitaux en Suisse plutôt que d'ébranler les fondements du système financier helvétique, les socialistes renouent leur alliance avec les agrariens qui, en raison de l'endettement de la paysannerie suisse, ont également un intérêt à dénoncer la pression sur le coût de l'argent provoquée par le placement des avoirs à l'étranger. En septembre 1927, une tentative « rouge-verte » d'étendre le droit de timbre fédéral sur les coupons à tous les titres étrangers, afin de rehausser l'attractivité des valeurs suisses, est avalisée par le Conseil national, avant d'être repoussée en décembre par le Conseil des États[1435]. Devant la pression politique, les banques suisses sont tout de même contraintes à la fin de cette même année de céder un peu de lest en concluant un *Gentlemen's agreement* par lequel elles s'engagent à consulter au préalable la BNS lors du placement d'un emprunt étranger sur le marché suisse[1436]. Mais la focalisation de la gauche sur l'exportation du capital a comme incidence avantageuse pour la place financière suisse qu'elle est corrélée à une atténuation des attaques contre le secret bancaire : dans le cadre d'un régime de change fixe, défendu à gauche, la garantie de confidentialité des comptes, de par l'attrait qu'elle représente pour les avoirs étrangers, contribue à liquéfier le marché helvétique des capitaux.

Compte tenu de la stratégie intégrationniste du PSS, les attaques à l'encontre du secret bancaire restent ainsi limitées sur l'échiquier politique[1437]. Au début des années 1930, un danger bien plus préoccupant pour la place financière suisse découle de l'autonomie de la sphère judiciaire. Entendu dans son acception négative, c'est-à-dire l'absence de droit de regard des instances étatiques sur les comptes bancaires, le terme de « secret des banques » est un concept abondamment mobilisé par les juristes, les financiers et les politiciens en Suisse après la Première Guerre mondiale. Il n'empêche que, du point de vue de la législation helvétique, sa délimitation reste sujette, jusqu'au milieu des années 1930, à un grand flou étant donné que ce terme n'est défini positivement dans aucun texte de loi. En avril 1933, une thèse de Georges Capitaine, dédiée à cette seule question, parle à ce titre d'« *illusion du secret*

---

d'activités de la Commission fédérale des banques (1931-1942) », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2010, p. 44-49.

1435 PV du Conseil national, 20 septembre 1927, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, vol. 3, 1927, p. 510-523 ; PV du Conseil des États, 6 décembre 1927, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, vol. 4, 1927, p. 227-234. Le Conseil national adopte ensuite à 90 voix contre 59 la position des États. PV du Conseil national, 12 et 13 décembre 1927, in *Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, vol. 4, 1927, p. 831-847. L'origine de ces discussions remonte à un postulat présenté par le membre du Parti des paysans, artisans et bourgeois, Hans Stähli, au Conseil national le 21 juin 1923. « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la promulgation d'une loi fédérale modifiant celles du 4 octobre 1917 sur les droits de timbre et du 25 juin 1921 concernant le droit de timbre sur les coupons (du 28 mai 1926) », in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1926, p. 783-789.

1436 Sur le *Gentlemen's agreement* de 1927, voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 159-249.

1437 Dans certains cantons, le Parti socialiste se montre par contre beaucoup plus combatif sur la fiscalité de la fortune. C'est le cas à Genève, où le parti est dominé par une aile gauche sous l'égide de Léon Nicole. Celui-ci lance par exemple une initiative fiscale en 1932, visant à faire reposer 91 % de la charge fiscale directe sur 2,6 % des contribuables. Elle est refusée par 62 % des votants. Batou, *op. cit.*, 2012, p. 145-146.

des banques», associé par le juriste genevois à une notion qui ne s'apparente pas au secret professionnel dont bénéficient les médecins, les ecclésiastiques ou les avocats et qui ne recouvrirait qu'un devoir usuel de discrétion des banquiers sur les affaires de tiers[1438]. Sur la base du droit civil et des obligations, la jurisprudence sanctionne certes un devoir général de confidentialité bancaire, qui est confirmé encore au début des années 1930 par le Tribunal fédéral[1439]. Mais cette obligation connaît trois restrictions substantielles. Elle ne peut être invoquée tout d'abord par un banquier pour refuser la transmission de renseignements dans le cadre de procédures judiciaires pénales, et la situation varie de cas en cas en matière civile. Ensuite, en ce qui concerne le droit fiscal, si l'absence de pouvoir de contrôle sur les comptes en banque par les administrations représente la norme, l'obligation de respect du secret bancaire n'est semble-t-il explicitement mentionnée que dans très peu de législations cantonales[1440]. Enfin, dommage collatéral du fédéralisme fiscal, cinq autorités cantonales ne sont formellement pas tenues de prendre en considération le secret bancaire lors de la perception des droits de succession[1441], alors que, pour la taxation sur le revenu et la fortune, comme on l'a déjà noté, le canton rural de Fribourg déroge dans la loi et dans la pratique à la règle[1442].

À partir du début des années 1930, cette friabilité juridique est accentuée par un changement de pratique du Tribunal fédéral, moins tendre en contexte d'affaiblissement de la place financière suisse à l'égard du secret bancaire. Une alerte est donnée le 21 novembre 1930 en direction de la BPS. La banque bernoise a cherché, par une décision de la plus haute instance judiciaire suisse, à liquider l'exception fribourgeoise au secret bancaire en contestant l'exigence cantonale de transmission automatique de renseignements sur les dépôts de titres nominatifs. Si, en 1903, une démarche similaire a permis d'adoucir l'application de la loi fribourgeoise en entravant le droit de consultation par l'administration des registres bancaires, le passage en force de la BPS est cette fois-ci débouté par le Tribunal fédéral[1443]. Touchant à une

[1438] Georges Capitaine, *La question du secret des banques en droit suisse*, Genève : Imprimerie Atar, 1933, p. 186.

[1439] Pour une discussion précise de la délimitation du secret bancaire et des sources juridiques à ce sujet en comparaison internationale, voir Annexe 6. Sur la notion de secret bancaire avant 1934, voir également François Delachaux, *Le secret professionnel du banquier en droit suisse*, Neuchâtel : Seiler, 1939, p. 11-17 ; Guex, art. cit., 2000, p. 240-243 ; Winiger, *op. cit.*, 2007, p. 10-22.

[1440] Par exemple, la loi du 23 décembre 1930 sur l'imposition des personnes morales du canton de Vaud garantit explicitement le secret bancaire. Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 79. Pour les débats au Grand Conseil, *Gazette de Lausanne*, «Grand Conseil», 23 décembre 1930.

[1441] Delachaux, *op. cit.*, 1939, p. 49-51. Selon F. Delachaux, il s'agit de Bâle-ville, Berne, Fribourg, du Tessin et du Valais.

[1442] Farquet, Winiger, art. cit., 2009, p. 97-105.

[1443] Lettre de la direction générale de la BPS à l'ASB, 31 mars 1931, annexée au PV du Conseil de l'ASB, 27 avril 1931 ; «Arrêt de la section public du Tribunal fédéral du 21 novembre 1930 en la cause de la Banque populaire suisse c/ État de Fribourg», reproduit partiellement dans Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 183-184. Voir également Farquet, Winiger, art. cit., 2009, p. 99-103. La différence entre la décision du 25 mars 1903 et celle du 21 novembre 1930 tient aussi au fait que le Conseil d'État fribourgeois s'est arrogé le droit de consultation des registres bancaires dans un arrêté d'application de la loi, tandis que l'obligation de

violation mineure du secret bancaire, de surcroît contournée systématiquement par la transformation des obligations au nominatif déposées dans les banques fribourgeoises en titres au porteur[1444], ce «*combat pour le secret bancaire*»[1445], selon les termes de la *Neue Zürcher Zeitung*, n'a certes qu'une portée symbolique. Les milieux bancaires n'entreprennent d'ailleurs aucune démarche en réaction, suivant les injonctions d'A. Jöhr «*à rester le plus calme possible, afin de ne pas stimuler les milieux hostiles aux banques dans les autres cantons à suivre l'exemple du canton de Fribourg*»[1446].

Mais l'arrêt est suivi d'un changement d'attitude de la part des juges de Lausanne sur un aspect bien plus important de la définition du secret bancaire: à partir de 1930 également, le Tribunal fédéral élargit considérablement sa pratique en matière d'ordres de séquestre en obligeant les banques à communiquer des informations aux autorités judiciaires sur les avoirs de tiers, et ce, même lorsque les noms des clients visés ne sont pas spécifiés dans la demande[1447]. Plusieurs fois confirmée par la justice suisse entre 1930 et 1933, cette décision a, contrairement à la mise en échec de la BPS sur la loi fribourgeoise, un impact sur l'attractivité internationale de la place financière suisse. Après que le Tribunal fédéral a notamment refusé en mars 1932 le recours de la Banque commerciale de Bâle contre une résidente allemande, l'ASB craint en effet que des ordres de séquestre ne soient lancés par les autorités étrangères afin d'identifier les capitaux dissimulés dans les banques suisses[1448]. Les journaux allemands ne manquent pas de souligner qu'à la suite de l'arrêt de mars, le «*secret bancaire est partiellement levé en Suisse*»[1449]. Après l'éclatement du scandale de Paris et la mise au jour des procédés d'achat de renseignements sur les avoirs allemands de la Banque cantonale de Zurich, la place financière suisse est ébranlée par une remise

communication sur les dépôts de titres nominatifs est formellement spécifiée dans la loi elle-même. Il était donc plus difficile pour la BPS de contester la seconde mesure.

1444 Le directeur de la BPS, H. Stadlin, explique à l'ASB le 11 septembre 1931: «[L]*es banques fribourgeoises ont tout de suite tiré les conséquences nécessaires* [du jugement] *et ont proposé aux clients de transformer les obligations nominales en obligations au porteur.*» (AASB, PV du Conseil de l'ASB, 11 septembre 1931, p. 14).

1445 *Neue Zürcher Zeitung*, «Ein Kampf um das Bankgeheimnis», n° 2467, 15 décembre 1930. Voir également *Der Bund*, «Die Freiburger Regierung und das Bankgeheimnis», 16 décembre 1930; *St. Galler Tagblatt*, «Bankgeheimnis und Fiskalinteressen», 16 décembre 1930; *Der Bund*, «Vom Bankgeheimnis», 16 janvier 1931.

1446 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 27 avril 1931, p. 3-4. Voir également AASB, PV du Conseil de l'ASB, 11 septembre 1931.

1447 En allemand, c'est ce que l'on désigne par le terme «Sucharrest». Voir à ce sujet *XIX. Jahresbericht der Schweizerischen Bankvereinigung über das Geschäftsjahr vom 1. April 1930 bis zum 31. März 1931*, Basel: Frobenius, 1931, p. 40-41; *XXI. Jahresbericht der Schweizerischen Bankvereinigung über das Geschäftsjahr vom 1. April 1932 bis zum 31. März 1933*, Basel: Frobenius, 1933, p. 44-46.

1448 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 18 novembre 1932, p. 9-10. La levée du secret bancaire peut poser des problèmes pour le rôle de refuge de la place financière au-delà de l'aspect fiscal. Par exemple, l'ex-femme de François Coty, le richissime propriétaire du *Figaro*, parvient à lancer des ordres de séquestre sur les biens de ce dernier auprès de nombreuses banques suisses en 1933. AASB, Rapport préliminaire au PV du Conseil de l'ASB, 8 septembre 1933.

1449 *Frankfurter Zeitung*, 17 mars 1932. Sur cette campagne de presse, voir également AASB, Rapport préliminaire au PV du Conseil de l'ASB du 23 mars 1932, 14 mars 1932.

en cause relativement profonde de la solidité juridique du secret bancaire à l'intérieur de la Suisse.

Selon l'analyse de S. Guex, suivie par P. Hug, ces trois atteintes au secret bancaire fournissent, au début de l'année 1933, une puissante incitation à consolider sa définition dans la législation helvétique[1450]. Le 20 janvier, A. Jöhr appelle devant l'ASB à une reconfiguration juridique du secret bancaire en lui conférant une protection au sein du droit pénal helvétique[1451]. C'est l'élaboration d'une loi fédérale sur les banques, dont le processus est déclenché par le DFFD au même instant, qui va permettre cette cristallisation légale. En février 1933, soit quelques semaines à peine après le point culminant des pressions intérieures et extérieures à l'encontre du secret bancaire, le premier projet de législation contient une mention de l'obligation de confidentialité des banquiers. La clause est insérée sans modification de fond dans la loi du 8 novembre 1934 à l'article 47, ce qui ne suscite d'ailleurs aucune discussion au Parlement. Par son alinéa b, les infractions au secret bancaire, commises par les employés de banque ou les personnes chargées par la nouvelle loi du contrôle des instituts financiers, seront poursuivies pénalement. Des sanctions lourdes sont prévues à cet effet, pouvant aller jusqu'à une amende de 10 000 CHF pour un simple délit par négligence – soit un montant supérieur au salaire annuel d'un employé de banque – et à 20 000 CHF et six mois d'emprisonnement lorsque le secret bancaire est violé intentionnellement[1452].

L'article 47 a une triple signification pour la place financière suisse. Premièrement, la consolidation du secret bancaire consacre en quelque sorte l'esprit de la loi sur les banques. La législation met en effet en place un dispositif de surveillance très peu contraignant, destiné avant tout à augmenter la confiance de la clientèle en la solidité du secteur financier suisse, mise à mal par la crise. Du fait de l'intervention massive de la Confédération dans le sauvetage des instituts en difficulté, les milieux financiers suisses se sont résolus à réviser leur position dérégulationniste, défendue avec succès depuis l'avant-guerre, en s'associant à partir du début de l'année 1933 à la création d'un cadre légal pour les activités bancaires. Avec le concours de la majorité de droite du Parlement et du Conseil fédéral, la finance parvient cependant à éluder un contrôle serré. Étant donné que la supervision des banques est attribuée à une commission para-étatique – la Commission fédérale des banques, composée de cinq membres dont la majorité sont des personnalités proches du monde bancaire –, la législation ne bouleverse que peu l'autorégulation pratiquée par l'ASB avant l'entrée en vigueur de la loi[1453]. Le gouverneur de la Banque d'Angleterre, M. Norman, ne formule pas un autre constat au début de l'année, jugeant que «*la loi n'est en rien révolutionnaire*

1450 Guex, art. cit., 2000, p. 247-256 ; Guex, art. cit., 2002, p. 13-18 ; Hug, art. cit., 2002, p. 288-297.

1451 AASB, PV du Comité de l'ASB, 20 janvier 1933, p. 12-14.

1452 «Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (du 8 novembre 1934)», in *Feuille fédérale*, vol. 3, 1934, p. 651.

1453 Sur les buts libéraux de la loi et les limites de son application, Halbeisen, art. cit., 1998, p. 74-75 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 110-116 ; Giddey, *op. cit.*, 2010.

et ne produit aucun changement radical dans la structure bancaire»[1454]. Le sens premier de l'article 47 est donc défensif: consacrant une pratique déjà avalisée par les autorités helvétiques, il permet de donner une assurance aux déposants que la législation n'équivaut en rien aux prémices d'une immixtion de l'État dans les affaires privées en Suisse[1455].

L'article revêt néanmoins une deuxième signification, plus offensive, pour la gestion de fortune internationale. Après le scandale de Paris et les affaires allemandes de transmission de listes de fraudeurs fiscaux, la clause offre une très forte garantie à la clientèle étrangère sur la discrétion à laquelle sont astreints les employés des banques suisses: ce devoir passe du statut d'une obligation coutumière à celui d'un bien public, dont l'infraction est sanctionnée automatiquement, même sans plainte de la partie lésée[1456]. Protégée au niveau du droit international par l'absence d'échanges transfrontaliers de renseignements fiscaux, la confidentialité sur les capitaux dissimulés en Suisse se voit considérablement raffermie face aux méthodes alternatives dont usent les autorités étrangères pour obtenir des informations sur les avoirs gérés par les banques helvétiques. À la suite de la ratification de la convention germano-suisse de double imposition, les banquiers suisses retournent ainsi une seconde fois à l'avantage de l'attractivité du havre fiscal helvétique une régulation *a priori* dangereuse pour le secret bancaire. Moins de quatre mois après l'entrée en vigueur de la législation sur les banques en mars 1935, l'arrêté fédéral sur la garantie de la sûreté de la Confédération du 21 juin 1935, en visant expressément les activités des administrations financières sur le territoire helvétique, élargit encore la capacité de répression des autorités suisses des infractions à la confidentialité des affaires bancaires. Tandis que l'article 47 de la loi sur les banques porte sur la violation du secret professionnel par les employés, l'arrêté permet pour sa part de sanctionner les agents des autorités étrangères[1457].

La troisième signification concerne les conséquences de l'article 47 sur les législations fiscales et sur les procédures judiciaires en Suisse avant la Seconde Guerre mondiale – un point sur lequel la littérature historique s'est peu attardée

[1454] ABOE, OV 63/1, Extrait d'une lettre personnelle et confidentielle de M. Norman, gouverneur de la Banque d'Angleterre, à Leslie Lefeaux, gouverneur de la Reserve Bank of New Zealand, 17 janvier 1935.
[1455] À ce sujet, le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur le projet de loi est très clair: «[L]'*intervention de contrôleurs fédéraux aurait d'autres inconvénients encore: elle inquiéterait la clientèle, qui attache une grande importance au secret bancaire et compte sur celui-ci. La fuite des capitaux déposés dans nos banques, qui serait probablement la conséquence du contrôle officiel, causerait à notre pays un préjudice dont nous devons le préserver.*» («Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le projet de loi sur les banques et les caisses d'épargne (du 2 février 1934)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1934, p. 180-181).
[1456] Guex, art. cit., 2000, p. 244.
[1457] Loepfe, *op. cit.*, 2006, p. 143-144; Chappot, *op. cit.*, 2010, p. 132-142. Dans son message à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral note explicitement le lien entre le futur article et les cas d'espionnage dans les banques par les administrations financières. «Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral tendant à garantir la sûreté de la Confédération et renforçant le ministère public fédéral (du 29 avril 1935)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1935, p. 747-748.

jusqu'à présent. L'influence de la loi sur les banques est, à cet égard, assez ambiguë. Un second ouvrage de G. Capitaine, qui paraît en 1936 avec un certain écho, absolutise sa portée. En matière fiscale, comme dans tous les domaines, le juriste, devenu privat-docent à l'Université de Genève, estime en effet que le secret bancaire peut être invoqué par la banque pour refuser de répondre aux administrations et aux tribunaux et qu'il n'existe «*aucune exception ni réserve* [...] *à l'encontre de ce droit absolu des banques*»[1458]. En réalité, il s'agit ici d'une analyse extrême de l'impact de la législation de 1934, dont le caractère excessif peut être interprété comme une tentative de G. Capitaine de se réhabiliter auprès des milieux bancaires romands, dont il fait partie, après avoir mis en doute l'existence du secret bancaire dans la législation suisse trois ans plus tôt sans pour autant recommander alors sa consolidation juridique[1459]. À cette époque, le juriste, selon ses propres termes, avait subi une «*levée de boucliers*» de la part du *Journal de Genève*, le médium porte-voix de la finance genevoise[1460]. En tout cas, l'interprétation de G. Capitaine est fortement contestée. Dans le domaine du droit, les thèses défendues sur le sujet avant la Seconde Guerre mondiale adoptent une vision plus édulcorée concernant le primat de l'article 47 par rapport aux législations fiscales cantonales et à son applicabilité dans les procédures judiciaires[1461]. Dans un jugement du 24 juin 1938 sur un conflit de taxation, le Tribunal fédéral laisse lui-même ouverte la question de savoir «*si, comme le soutient Capitaine* [...], *la loi sur les banques a institué un secret absolu, opposable nonobstant disposition contraire du droit cantonal ou fédéral, tant aux autorités qu'aux particuliers, ou si, au contraire, la nouvelle loi n'a fait que sanctionner une obligation préexistante de discrétion, qui peut céder devant l'obligation de renseigner les autorités judiciaires ou administratives.*»[1462]

Il en est de même des organisations représentant le monde bancaire, l'Association des banquiers privés de Suisse et l'ASB, qui mettent explicitement en doute la vision de Capitaine. Dans un rapport confidentiel, l'Association des banquiers privés de Suisse constate en 1937 que «*l'opinion absolue de M. Capitaine sur la portée de l'art. 47 est contestée déjà par des juristes suisses des plus qualifiés*»[1463]. Les membres de l'ASB, dans une discussion le 18 décembre 1936 au conseil d'administration de l'association, émettent une pareille suspicion à l'égard des thèses du juriste genevois – le premier

---

[1458] Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 83.

[1459] Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 18-19.

[1460] Cité dans *Journal de Genève*, «Notes bibliographiques», 17 mai 1936. Voir également le compte rendu élogieux d'une conférence donnée par Capitaine devant la Classe de l'Industrie et du Commerce de la Société des Arts de Genève après la parution de son second livre: *Journal de Genève*, «Le secret des banques», 1er mars 1936. Ceci contraste en effet avec le ton de la critique de son premier ouvrage. *Journal de Genève*, «Notes bibliographiques», 7 décembre 1933.

[1461] Annexe 6.

[1462] «Tribunal fédéral (Section de droit public). Audience du 24 juin 1938», *Semaine judiciaire*, 13, 28 mars 1939, p. 197.

[1463] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 18, Rapport confidentiel de l'Association des banquiers privés de Suisse, «Double imposition et assistance fiscale», 21 avril 1937, p. 20.

secrétaire Albert Caflisch par exemple estimant que celui-ci est «*probablement allé un peu trop loin*»[1464]. Lors de la même séance, A. Jöhr, qui a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la loi sur les banques[1465], restreint la portée de l'article à une protection de la confidentialité face aux actions des administrations étrangères, et ajoute que «[s]*i l'on veut donner à l'article une plus large portée, l'on doit pouvoir fonder cela juridiquement*»[1466]. Dont acte: une commission est mise sur pied par l'ASB en 1938 pour clarifier la question. Dirigé par Max Staehelin, président du conseil d'administration de la SBS et autre acteur important dans la création de la loi, le comité juridique rend un rapport en mai 1938, qui devient la base d'une circulaire transmise aux banques suisses contenant des recommandations sur le secret bancaire. La commission adopte une vision médiane: bien que le secret bancaire soit devenu un secret professionnel avec l'article 47, il peut être levé lorsqu'une disposition de droit public cantonal ou fédéral le prévoit expressément[1467]. Face aux autorités fiscales, la commission Staehelin estime que le secret bancaire doit être invoqué pour protéger les affaires des clients, sauf si une loi cantonale, comme à Bâle-ville ou au Tessin, a instauré un inventaire après décès sur les comptes en banque. Devant les tribunaux, toujours selon l'ASB, l'article est valide pour la majorité des procédures civiles, dont les ordres de séquestre, mais non dans les affaires pénales[1468].

La loi sur les banques en 1934 n'est, pour résumer, que la première étape – certes décisive – d'un processus de consolidation juridique du secret bancaire dont l'histoire reste encore à écrire. L'article 47 ne confère pas moins une solidité unique au secret bancaire par comparaison avec d'autres pays européens. Bien que toutes les puissances économiques connaissent une forme de préservation du secret des affaires qui s'étend aux instituts financiers, il n'y a guère qu'aux Pays-Bas – semble-t-il – que l'on peut retrouver dans les textes de loi une garantie pénale à la confidentialité bancaire durant l'entre-deux-guerres[1469]. L'article 273 du Code pénal néerlandais, qui prévoit une sanction maximale de 600 florins ou de six mois de prison, est cependant formulé de façon beaucoup moins explicite que la loi suisse: il vise en général les cas de violation intentionnelle de l'obligation de discrétion dans les affaires des entreprises de commerce et des industries – auxquelles les juristes intègrent les banques – et non en particulier le devoir de secret d'un banquier vis-à-vis d'un tiers. De plus, contrairement à la situation en Suisse après mars 1935, il ne peut y avoir de poursuites que sur plainte de l'entreprise[1470]. La situation est plus claire

[1464] AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 18 septembre 1936, p. 6.
[1465] À ce sujet, voir Giddey, *op. cit.*, 2010, p. 50.
[1466] AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 18 septembre 1936, p. 7.
[1467] AASB, Rapport confidentiel de la Commission juridique, transmis au conseil d'administration de l'ASB, mai 1938, annexé au PV du conseil d'administration de l'ASB, 25 mai 1938.
[1468] AASB, Circulaire nº 509 de l'ASB aux banques affiliées à l'Association, juin 1938, annexée au PV du conseil d'administration de l'ASB, 25 mai 1938.
[1469] Voir par exemple Schubert, *op. cit.*, 1929, p. 86; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 314.
[1470] David Simons, *Leerboek van het Nederlandsche Strafrecht*, vol. 2, Groningen: P. Noordhoff, 1923, p. 68. L'article existe dès la création du Code pénal néerlandais en 1881. *Code pénal des Pays-Bas (3 mars 1881)*,

en Grande-Bretagne, pays qui, comme on l'a vu, connaît dans la pratique un secret bancaire vis-à-vis de l'administration fiscale. Selon l'Inland Revenue, «*il n'y a* [...] *aucune disposition spécifique dans la loi anglaise imposant aux banquiers ou aux courtiers l'obligation d'un secret professionnel*»[1471].

Le **Tableau 11** synthétise le positionnement de plusieurs pays européens en matière de garantie du secret bancaire durant les années 1930. Aux colonnes 1 et 2, d'une part, il stipule l'existence d'un devoir de confidentialité des banquiers dans le droit civil ou le droit pénal. Les colonnes 3 à 6 déterminent, d'autre part, l'obligation pour les banquiers de transmettre des informations sur des tiers lors des procédures de justice pénale ou civile, ainsi que dans le cadre des procédures de taxation sur le revenu et la fortune ou sur les successions. Il ne fait aucun doute, comme on le voit, que l'article 47 représente une marque assez nette de la prépondérance particulière accordée en Suisse, pendant l'entre-deux-guerres, au maintien d'une discrétion des affaires bancaires vis-à-vis des autorités publiques.

Tableau 11: Délimitation du secret bancaire en Europe durant les années 1930

	1. Garantie civile	**2. Garantie pénale**	**3. Justice – Pénal**	**4. Justice – Civil**	**5. Fisc – Revenu**	**6. Fisc – successions**
ALL	O	X	X	[O]	X	X
FR	O	X	X	X	[O] (-1934) X (1934-)	X
GB	O	X	X	X	O	[O]
PB	O	[OO]	X	X	O	[O]
CH (-1935)	O	X	X	[O]	O X: Fribourg	O X: 5 cantons
CH (1935-)	OO	OO	[X]	[OO]	OO [X: Fribourg]	OO [X: 5 cantons]

Note: Le tableau présente la garantie du devoir de confidentialité bancaire sur les avoirs d'un tiers. La colonne 1 démontre l'existence ou non d'un devoir général de confidentialité pour les banques dans les législations, et la colonne 2 précise si une infraction à son encontre est sanctionnée pénalement. Les colonnes 3 et 4 concernent l'obligation de renseigner de la banque sur les avoirs de tiers dans le cadre précis de procédures judiciaires, civiles ou pénales. Les colonnes 5 et 6 déterminent cette obligation lors des procédures ordinaires de détermination et de contrôle pour la perception de l'impôt sur le revenu ou sur les successions.
Les situations suivantes sont ensuite distinguées:
OO = Garantie explicite du secret bancaire dans la loi
O = Garantie du secret bancaire dans la pratique et/ou la jurisprudence
X = Absence de garantie du secret bancaire
[...] = Tendance non uniforme ou contestée.

Source: Annexe 6.

traduit et annoté par Willem-Joan Wintgens, Paris: Imprimerie nationale, 1883, p. 73. Notons que G. Capitaine estime également que «[l]*a révélation du secret* n'est sanctionnée pénalement qu'en Hollande», mais se réfère de façon erronée à un article 462 du Code pénal néerlandais (Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 208 [passage mis en évidence dans le texte]). Cela tient au fait que toute la partie comparative du livre de Capitaine est dans une large mesure inspirée du livre français qui est à l'origine de cette erreur: Anatole Sacker, *Du secret professionnel du banquier*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1933, p. 118.

1471 PRO, IR 40/5070, Lettre de Clifford Wakely, représentant britannique au Comité fiscal de la SDN, à M. B. Carroll, représentant états-unien au Comité fiscal de la SDN, 8 janvier 1938. Voir dans le même sens Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 198-200.

4.3 Bourses Rockefeller et mainmise américaine sur le Comité fiscal durant la première moitié des années 1930

Après l'abandon d'un accord multilatéral à la Conférence de Genève d'octobre 1928 et suivant les recommandations formulées par la SDN elle-même, les négociations de fiscalité internationale se déroulent pour l'essentiel sur le plan bilatéral durant toutes les années 1930. Le retrait du multilatéralisme fiscal suit une tendance générale au sein des discussions économiques internationales. Avec l'éclatement de la Grande Dépression, puis le réarmement de l'Europe, l'accentuation de l'interventionnisme étatique ainsi que le repli national du commerce et des mouvements de capitaux vont diamétralement à l'encontre du programme d'intensification des échanges supporté par l'OEF[1472]. À l'inadéquation des projets économiques soutenus à Genève vient en outre s'additionner une accumulation de déconvenues diplomatiques qui font perdre simultanément à la SDN son aura internationale. Après l'échec de la Conférence sur le désarmement, le retrait de l'Allemagne nazie de l'organisation en 1933 et l'incapacité de l'organisation genevoise à réguler les conflits armés par le régime des sanctions économiques, le discrédit de la SDN concourt sans doute indirectement à ce que le Comité financier soit marginalisé sur la scène diplomatique par rapport au rôle déterminant qu'il a joué dans les consolidations monétaires des années 1920. Intimement reliés l'un à l'autre à la sortie de la guerre, les programmes de stabilisation politique et de retour à la normale libérale économique d'avant-guerre de la SDN perdent donc conjointement de leur validité pendant la décennie suivante.

Dogmes libéraux et faible impact des discussions : entre 1929 et 1939, les discussions du Comité fiscal, qui continuent à un rythme légèrement inférieur à une session par an, suivent ces deux tendances. Lors de la rédaction du rapport de 1927, au vu des nombreuses questions laissées irrésolues dans leurs discussions, les experts fiscaux de la SDN se sont accordés sur la nécessité de continuer les travaux au sein d'une commission permanente[1473]. Cette décision est entérinée sans opposition l'année suivante lors de la Réunion sur la double imposition et l'évasion fiscale de Genève[1474]. Selon une proposition initiale du Comité d'experts en 1927, la nouvelle commission est alors conçue non pas comme un lieu de négociations interétatiques mais comme un organe chargé d'accompagner la signature de conventions en dehors de l'organisation genevoise. Pour ce faire, le Comité fiscal est destiné à des activités visant à influencer indirectement les pourparlers internationaux, comme l'amélioration des accords-types,

[1472] Sur les différents efforts de l'OEF pour influer sur les politiques économiques nationales durant les années 1930, voir en particulier Clavin, *op. cit.*, 2013, p. 47-197.

[1473] ASDN, EFS/DT/7e session/PV11, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, 12 janvier 1927.

[1474] ASDN, DT/Réunion/PV14, PV de la Réunion des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 30 octobre 1928.

le recueil des traités conclus ou l'analyse comparative des systèmes fiscaux[1475]. Amorcée à partir du milieu des années 1920, la transition des discussions fiscales de la SDN vers le *soft power* est donc pleinement consacrée au tournant de la décennie.

La portée limitée des débats ne suffit pas à dissiper les réticences des instances dirigeantes de l'OEF à conférer une autonomie à des fonctionnaires fiscaux au sein de l'organisation genevoise. Dès l'annonce de l'intention des experts de perpétuer leurs activités, les banquiers du Comité financier manifestent une méfiance extrême. En juin 1927, pour contrer la création d'«*une espèce de directoire fiscal international*»[1476], L. Dubois prend à son compte à Genève la maxime du vieux rat de La Fontaine: «*Ce bloc enfariné ne me dit rien qui vaille.*»[1477] À la suite de la marginalisation des projets d'assistance administrative et judiciaire à la Réunion d'octobre 1928, il devient certes plus commode, pour les membres du Comité financier, de donner leur aval à la création d'une commission permanente. Avec le concours du Secrétariat de l'OEF, ils parviennent toutefois à affaiblir de trois façons les tendances contraires aux intérêts des milieux économiques au sein du nouveau comité, ce que montre le **Tableau 12**. Premièrement, si le Comité fiscal acquiert formellement son indépendance institutionnelle après 1929, ses travaux restent sujets à une supervision étroite du Comité financier. Après que le banquier britannique H. Strakosch a enjoint ses collègues en décembre 1928 à s'intéresser «*de la manière la plus vive*» aux futures discussions sur l'évasion fiscale, «*pour veiller à ce que les mesures qu'on prendra pour la prévenir ne portent pas atteinte au secret des banques*»[1478], J. Rueff abonde dans son sens en préconisant l'intégration d'un délégué «*comme "œil" du Comité financier dans le Comité fiscal*». Dans cette tâche, plutôt que d'opter pour son compatriote et inspecteur des finances, A. de Chalendar, le secrétaire de l'OEF estime «*de bonne politique de choisir un banquier véritable*»: «*la compétence de M. de Chalendar pourrait être sacrifiée devant ces considérations politiques*», ajoute-t-il[1479]. En juin 1929, le Conseil de la SDN décide dès lors d'ouvrir les débats aux représentants du Comité financier, tout en garantissant leur accès à un délégué de la CCI[1480]. Aux côtés du sous-gouverneur de la Banque de Pologne, Feliks Mlynarski, qui représente en 1929 le premier organisme, le banquier genevois R. Julliard conservera le siège du second jusqu'en 1939[1481].

1475 Société des Nations, *op. cit.*, 1927, p. 31-33.

1476 AFB, E 2001 C, 1000/1535, vol. 13, Lettre confidentielle de L. Dubois, président du conseil d'administration de la SBS, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 16 juin 1927.

1477 ASDN, F/27e session/PV11, PV du Comité financier de la SDN, 14 juin 1927, p. 5.

1478 ASDN, F/33e session/PV3, PV du Comité financier de la SDN, 6 décembre 1928, p. 11. Voir également F/35e session/PV9, PV du Comité financier de la SDN, 8 juin 1929.

1479 ASDN, R 2975, Note de J. Rueff, secrétaire du Comité financier de la SDN, à A. Salter, directeur de la Section économique et financière de la SDN, 20 décembre 1928.

1480 ASDN, Journal officiel de la SDN, PV de la 4e séance de la 55e session du Conseil de la SDN, 14 juin 1929. Voir également Journal officiel de la SDN, Actes de l'Assemblée, Suppléments, PV de la 9e séance de la 2e Commission de la dixième Assemblée, 19 septembre 1929.

1481 La CCI effectue un intense *lobbying* pour garantir sa place au sein du Comité fiscal. ASDN, R 2975, Lettre d'É. Dolléans, secrétaire général de la CCI, à J. Rueff, secrétaire du Comité financier de la SDN,

Tableau 12 : Composition du Comité fiscal (1929-1939)

Thomas Adams	États-Unis	1929-1931	professeur d'université
Hans Blau	Suisse	1929-1939	directeur de l'administration des impôts (jusqu'en 1938)
Gino Bolaffi	Italie	1929-1935	haut fonctionnaire de l'administration des finances
Marcel Borduge	France	1929-1939	directeur de l'administration des impôts, puis directeur hors cadre aux Finances
Mitchell Carroll	États-Unis	1935-1939	juriste
Charles Clavier	Belgique	1929-1930	directeur de l'administration des impôts
Sinninghe Damsté	Pays-Bas	1929-1939	directeur de l'administration des impôts, puis conseiller à la Cour de cassation
A. Flores de Lemus	Espagne	1929-1931	professeur d'université
Herbert Dorn	Allemagne	1931-1933	président du Reichsfinanzhof
Carlos Jimenez	Pérou	1938	directeur de l'administration des impôts
Robert Julliard	CCI	1929-1939	homme d'affaires
Carl de Kuylenstierna	Suède	1937-1939	conseiller à la Cour des comptes
Georges Mantzavinos	Grèce	1930-1939	directeur aux Finances, puis sous-gouverneur de la banque nationale
Carlos Diez de Medina	Bolivie	1930	conseiller à la légation bolivienne à Washington
J. Navarro Reverter y Gomis	Espagne	1935	membre du ministère des Finances
Werner Paasche	Allemagne	1929-1930	haut fonctionnaire de l'administration des finances
Rodolphe Putman	Belgique	1935-1939	directeur de l'administration des impôts directs
Percy Thompson	GB	1929-1933	haut fonctionnaire de l'administration des impôts
Clifford Wakely	GB	1935-1938	haut fonctionnaire de l'administration des impôts

Note : Seuls les membres titulaires et les délégués de la CCI sont pris en compte. Les membres correspondants, même s'ils participent très occasionnellement aux séances du Comité, n'y figurent pas. Les dates mentionnées correspondent à la période durant laquelle le représentant a pris part aux séances du Comité. Relevons que certains délégués conservent parfois officiellement leur titre de membre du Comité fiscal pendant plusieurs années sans participer aux séances. Enfin, notons que le Comité change de nom et s'appelle désormais officiellement « Comité fiscal » et non « Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale ».

Source : ASDN.

Deuxièmement, la composition de la nouvelle commission marque un recul par rapport à l'élargissement des discussions aux pays extra-occidentaux amorcé en 1926. Le penchant des membres du Secrétariat de l'OEF pour la désignation de délégués issus des grandes puissances – à l'instar de la position défendue par J. de Bordes et J. Rueff[1482]– est à un tel point marqué que c'est uniquement grâce à l'intervention du

9 février 1929 ; Notes de J. Rueff sur une conversation avec A. Salter, directeur de la Section économique et financière de la SDN, 13 mars 1929 ; Lettre de J. Rueff à R. Julliard, président du Comité des doubles impôts de la CCI, 13 août 1929.

[1482] BArch, R2/19799, Rapport de J. de Bordes, secrétaire du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, à H. Dorn, représentant allemand au Comité d'experts sur la double imposition

secrétaire général de la SDN, E. Drummond, qu'un expert sud-américain peut tout de même prendre part aux discussions fiscales[1483]. Jusqu'en 1939, les représentants européens et états-uniens occupent en moyenne plus de 95 % des sièges aux séances du Comité. Les autres États membres de la SDN ont droit à des délégués correspondants, qui ne participent qu'à titre exceptionnel aux débats, leur rôle se résumant principalement à répondre aux sondages et aux enquêtes lancés par le Comité. Il faut, troisièmement, relever qu'à côté des représentants de la CCI et du Comité financier, une partie des délégués nationaux eux-mêmes ne sont pas des fonctionnaires fiscaux. Inaugurée par les représentations extra-européennes lors de leur intégration au sein des débats en 1926 et encouragée également par l'OEF, la tendance des gouvernements à nommer des experts non fiscaux à la SDN se renforce au cours des années 1930. La propension d'anciens hauts fonctionnaires à conserver leur place à la SDN après avoir abandonné toute fonction dans les administrations nationales accentue encore ce phénomène. Au cours des neuf réunions du Comité qui ont lieu entre 1929 et 1939, une majorité des sièges est donc occupée par des membres qui ne sont pas, ou plus, employés par des administrations fiscales.

La composition du nouveau Comité fiscal de la SDN explique en grande partie pourquoi il va, tout au long de la Grande Dépression, prôner pour l'essentiel des mesures allant dans le sens de la libéralisation des capitaux. Certes, à leur reprise en 1929, les débats ne diffèrent guère de la configuration des discussions antérieures. En phase avec les négociations interétatiques menées en parallèle et en raison de l'imprécision des conventions-types de 1928 à ce sujet, la commission concentre presque intégralement ses travaux sur la détermination de méthodes de ventilation des bénéfices des multinationales[1484]. Lors des trois premières sessions, entre 1929 et 1931, l'antagonisme entre les partisans de la taxation au domicile des revenus capitalistes et les adeptes de leur imposition à la source se reconstitue immédiatement. D'un côté, le camp libéral, emmené par H. Blau, R. Julliard, P. Thompson et T. Adams, s'évertue à assouplir les principes d'imposition à la source des branches étrangères des multinationales. Leurs chevaux de bataille correspondent aux revendications formulées au même moment par les négociateurs helvétiques au sein des pourparlers bilatéraux : restriction des critères de définition des agents imposables[1485], exclusion

et l'évasion fiscale de la SDN, 27 mai 1927 ; ASDN, R 2975, Note de J. Rueff, secrétaire du Comité financier de la SDN, à A. Salter, directeur de la Section économique et financière de la SDN, 20 décembre 1928.

[1483] ASDN, R 2975, Note d'E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 7 février 1929 ; Journal officiel, PV de la 4e séance de la 58e session du Conseil de la SDN, 14 janvier 1930. E. Drummond encourage également l'intégration d'un délégué asiatique, ce qui ne se produit pas par la suite.

[1484] ASDN, F/Fiscal/14, Rapport au Conseil sur les travaux de la première session du Comité fiscal, tenue à Genève du 17 au 26 octobre 1929 ; F/Fiscal/41, Rapport au Conseil sur les travaux de la deuxième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 22 au 31 mai 1930 ; F/Fiscal/73, Rapport au Conseil sur les travaux de la troisième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 29 mai au 6 juin 1931.

[1485] ASDN. F/Fiscal/1re session/PV4, PV du Comité fiscal de la SDN, 21 octobre 1929 ; F/Fiscal/1re session/PV9, PV du Comité fiscal de la SDN, 25 octobre 1929 ; F/Fiscal/1re session/PV11, PV du Comité fiscal de la SDN, 26 octobre 1929 ; F/Fiscal/2e session/PV7, PV du Comité fiscal de la SDN, 29 mai 1930 ; F/Fiscal/2e session/PV9, PV du Comité fiscal de la SDN, 30 mai 1930.

des sociétés affiliées de la définition des établissements stables, et taxation des succursales sur la base de leur propre comptabilité[1486]. Le délégué britannique, P. Thompson, fait même un pas plus en avant dans la défense de l'imposition au domicile des investissements étrangers en ravivant les principes du rapport du Comité Seligman de 1923[1487]. De l'autre côté, afin de combattre les manipulations comptables des sociétés, les représentants allemands, français, belges et espagnols soutiennent par contre énergiquement la taxation des succursales et des filiales au moyen d'une répartition des bénéfices totaux de leurs groupes[1488]. Ces interventions contradictoires ne doivent néanmoins pas occulter le fait que les discussions restent très empreintes du libéralisme fiscal de la fin des années 1920. Aussi utiles puissent-ils se montrer pour fixer l'assiette imposable d'une entreprise transnationale, les échanges de renseignements interétatiques ne font l'objet que de très succinctes mentions au cours des trois premières sessions[1489].

Au début des années 1930, le Comité fiscal de la SDN va, dans ce cadre, prêter le flanc à un assaut conjoint des délégués américains et de la CCI visant à élaborer à Genève une convention plurilatérale en faveur des multinationales. Pour comprendre l'origine de cette démarche, il faut se rappeler que T. Adams participe à cette époque au mouvement au sein du Trésor américain qui cherche à diminuer le coût du crédit d'impôt, offert aux domiciliés américains sur leurs taxes payées à l'étranger, par l'abaissement des ponctions perçues à la source sur les capitaux exportés. Le dégrèvement accordé aux résidents sur leurs charges fiscales étrangères pèse en effet lourdement sur le budget américain en raison de deux facteurs – la position très fortement créditrice de l'économie états-unienne et le resserrement des pratiques d'imposition sur les investissements directs en Europe. En contexte de crise, A. Mellon et T. Adams amorcent consécutivement un virage complet de la politique fiscale internationale : cherchant à déclencher un mouvement similaire à celui qu'il a initié au début des années 1920 sur la détaxation du commerce maritime, le Trésor tente, en 1930, d'inscrire dans la législation fiscale américaine une clause d'exemption des impôts à la source sur les revenus des non-résidents, applicable aux pays étrangers sous réserve de

[1486] ASDN, F/Fiscal/2e session/PV5, PV du Comité fiscal de la SDN, 28 mai 1930 ; F/Fiscal/3e session/PV4 et PV5, PV du Comité fiscal de la SDN, 1er juin 1931 ; F/Fiscal/3e session/PV12, PV du Comité fiscal de la SDN, 5 juin 1931.

[1487] ASDN, F/Fiscal/2e session/PV4, PV du Comité fiscal de la SDN, 26 mai 1930 ; F/Fiscal/3e session/PV8, PV du Comité fiscal de la SDN, 3 juin 1931 ; F/Fiscal/3e session/PV10, PV du Comité fiscal de la SDN, 4 juin 1931.

[1488] ASDN, F/Fiscal/2e session/PV5 et 6, PV du Comité fiscal de la SDN, 28 mai 1930 ; F/Fiscal/3e session/PV4 et 5, PV du Comité fiscal de la SDN, 1er juin 1931 ; F/Fiscal/3e session/PV12, PV du Comité fiscal de la SDN, 5 juin 1931. Voir également F/Fiscal/S/Com. conv. multilatérale/1re session/PV4, Sous-Comité de rédaction d'une convention multilatérale tendant à éviter la double imposition sur des points où un nombre suffisant d'États semblent d'accord, 21 août 1930.

[1489] ASDN, F/Fiscal/1re session/PV6, PV du Comité fiscal de la SDN, 23 octobre 1929 ; F/Fiscal/2e session/PV8, PV du Comité fiscal de la SDN, 30 mai 1930.

réciprocité[1490]. Le gain en termes de recettes fiscales qui résulterait de ce passage de la méthode de dégrèvement au domicile au système d'exemption à la source serait conséquent : tandis qu'en 1927, le *foreign tax credit* a abaissé de 26 534 807 $ les rentrées de l'État fédéral, une exonération totale des non-résidents aurait provoqué une perte trois fois inférieure environ, de 8 489 739 $[1491].

Cette initiative est toutefois délaissée par la Chambre des représentants, dans des circonstances qui restent encore à déterminer[1492]. T. Adams utilise dès lors une deuxième corde à son arc pour diminuer le coût du crédit d'impôt : l'extension des accords de double imposition. Dès la reprise des débats à Genève, le professeur de Yale se fait le fer de lance de la réactivation d'un projet plurilatéral qui avaliserait le principe de la taxation au domicile[1493]. Il trouve dans ce but un important relais au Comité fiscal auprès de R. Julliard : en juillet 1929, sur les invites du banquier genevois, le Congrès d'Amsterdam de la CCI a également appelé à la conclusion d'une convention multilatérale accordant la détaxation la plus vaste des revenus à la source[1494]. Dans le courant de la première moitié des années 1930, cette alliance entre la délégation américaine et les milieux économiques de la CCI va progressivement prendre l'ascendant sur la commission par l'entremise d'une action : de sa propre initiative[1495], T. Adams obtient que la fondation Rockefeller subventionne à hauteur de 90 000 $ une vaste enquête du Comité fiscal sur les diverses méthodes de ventilation des profits appliquées par les administrations

[1490] ASDN, F/Fiscal/21, Projet de loi ayant pour but d'éviter la double imposition internationale (soumis par M. Hawley à la Chambre des Représentants), 21 février 1930 ; R 2974, « Hearings before the Committee on Ways and Means. House of Representatives. Seventy-first Congress, second session on H. R. 10165. A bill to reduce international double taxation », 28 février et 1er mars 1930.

[1491] John Herndon, « Relief from International Income Taxation. The Development of International Reciprocity for the Prevention of Double Income Taxation », Thèse de doctorat, Université de Pennsylvanie, 1932, p. 258-259.

[1492] Selon J. Herndon, c'est en raison de la complexité de la question et d'un manque de temps que la clause est abandonnée. *Ibid.*, p. 259-260 et, dans le même sens, Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 36-37. Devant la faiblesse de l'argument, on peut également émettre l'hypothèse qu'en 1930, une libéralisation du marché américain, que stimulerait l'exemption à la source des dividendes retirés des États-Unis par les sociétés étrangères, va à contre-courant de la recrudescence du protectionnisme douanier dans ce pays. La clause sur la double imposition est d'ailleurs examinée par le Committee on Ways and Means, en même temps que la préparation du Smoot-Hawley Tariff. Il est vrai cependant que la discussion au sein du Comité témoigne d'une grande confusion et d'une incompréhension remarquable de la part des parlementaires à l'égard des problèmes de fiscalité internationale. ASDN, R 2974, « Hearings before the Committee on Ways and Means. House of Representatives. Seventy-first Congress, second session on H. R. 10165. A bill to reduce international double taxation », 28 février et 1er mars 1930.

[1493] ASDN, F/Fiscal/1re session/PV1, PV du Comité fiscal de la SDN, 17 octobre 1929 ; F/Fiscal/1re session/PV6, PV du Comité fiscal de la SDN, 23 octobre 1929 ; F/Fiscal/1re session/PV10, PV du Comité fiscal de la SDN, 25 octobre 1929.

[1494] ACCI, Séance du groupe Double imposition, 8 juillet 1929, in Chambre de commerce internationale, Séances et travaux du Congrès d'Amsterdam, juillet 1929 ; Chambre de commerce internationale, Résolutions votées au Congrès d'Amsterdam, 8-13 juillet 1929, p. 9-14.

[1495] ASDN, R 2934, Notes de J. Rueff, secrétaire du Comité financier de la SDN, 2 avril 1930 ; Lettre de T. Adams, représentant états-unien au Comité fiscal de la SDN, à E. Drummond, secrétaire général de la SDN, 4 avril 1930.

fiscales nationales[1496]. C'est le collaborateur de T. Adams à la SDN, le juriste américain M. Carroll, qui est alors chargé par le Comité fiscal de la conduite de cette étude[1497].

L'obtention de la bourse Rockefeller ne représente certes pas en soi un événement exceptionnel à Genève. Depuis 1922, en phase avec les objectifs poursuivis par l'organisation genevoise, la fondation soutient abondamment les activités socio-économiques de la SDN[1498]. Le cas du subventionnement du Comité fiscal a tout de même de remarquable que la philanthropie – c'est-à-dire l'appui volontaire des grosses fortunes à des œuvres d'utilité sociale – en vient à s'associer aux intérêts *a priori* foncièrement antithétiques des administrations d'impôts. Mais il ne s'agit là que de l'apparence d'un paradoxe : derrière le paravent de son programme intellectuel, la bourse va raffermir, dans un double mouvement, les tendances libérales qui ont cours à l'intérieur du Comité fiscal. En contact régulier avec la CCI, M. Carroll utilise dans un premier temps ses enquêtes dans les pays européens pour jouer les entremetteurs entre le grand patronat et les administrations d'impôts. À Paris, à Berlin ou à Londres, le juriste américain légitime dès lors subtilement les solutions préconisées par les comités nationaux de la CCI aux problèmes des superpositions d'impôts face aux fonctionnaires fiscaux[1499]. La thématique de l'évasion fiscale est, pour sa part, tacitement omise de ses travaux. Il est révélateur que la synthèse rétrospective des activités de la SDN, rédigée par T. Adams en 1932 dans le but d'obtenir un complément de 50 000 $ de la part des *trustees* de Rockefeller, passe comme chat sur braises sur la place centrale qu'a occupée l'assistance fiscale dans les débats des années 1920 : sur les six pages de l'exposé, l'entraide administrative et juridique n'est mentionnée qu'au détour d'une seule phrase[1500].

[1496] ASDN, F/Fiscal/41, Rapport au Conseil sur les travaux de la deuxième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 22 au 31 mai 1930, p. 7-8.

[1497] ASDN, F/Fiscal/48, Sous-Comité chargé d'étudier les règles de ventilation applicables aux bénéfices et d'utiliser le don Rockefeller. Résumé des décisions prises lors de la séance tenue à Genève, 12 septembre 1930. Les études de M. Carroll sont publiées dans un recueil en cinq volumes. Société des Nations, *L'imposition des entreprises étrangères et nationales*, 5 vol., Genève : Société des Nations, 1932-1933.

[1498] Ludovic Tournès, « La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain », *Critique internationale*, 35/2, 2007, p. 193-196 ; Ludovic Tournès, « La philanthropie américaine, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre international (1919-1946) », *Relations internationales*, 151, 2012, p. 25-36 ; Tournès, *op. cit.*, 2016.

[1499] ASDN, C 1670, Double imposition. Réunion qui avait lieu à Paris le 25 février 1931 à la Chambre de commerce internationale ; Besprechung über Doppelbesteuerungsfragen vom 2. März 1931 in den Geschäftsräumen der Deutschen Gruppe der Internationalen Handelskammer in Berlin ; Meeting of Double Taxation Committee of British National Committee of International Chamber of Commerce, 20 mars 1931. Voir également R 2999, Lettre de M. Carroll, expert au Comité fiscal de la SDN, à J. de Bordes, secrétaire à la Section économique et financière de la SDN, 23 février 1931.

[1500] ASDN, R 2934, Mémorandum, « Fiscal Committee of the League of Nations. Summary of Its Past and Future Work », en annexe d'une Lettre de T. Adams, représentant états-unien au Comité fiscal de la SDN, à Edmund Day, directeur de la Social Science Division de la Fondation Rockefeller, 6 décembre 1932. Il en est de même dans l'ouvrage commémoratif officiel du Comité fiscal, rédigé en 1939 par M. Carroll, qui consacre moins de deux pages – sur soixante-neuf – à l'évasion fiscale. Carroll, *op. cit.*, 1939, p. 40-41.

Les instances dirigeantes de l'OEF ne freinent en rien ce mouvement. Outre les affinités idéologiques avec le programme poursuivi par M. Carroll et T. Adams, l'organisation est en proie à de telles difficultés financières au début des années 1930 que celles-ci mettent l'existence du Comité fiscal en situation de dépendance à l'égard des dons Rockefeller. Après que la session annuelle de 1932 du Comité a été renvoyée pour des raisons pécuniaires, le renouvellement de la bourse devient essentiel à la continuation des travaux[1501]. Cette subordination financière de l'OEF confère ainsi une position stratégique aux représentants états-uniens, à même de dicter l'agenda des discussions validé par la fondation[1502]. Le secrétaire du Comité fiscal, H. Boissard, confirme à quel point la continuation des activités est désormais suspendue à l'attitude de la délégation américaine : après le report des séances de 1932, ce dernier écrit à M. Carroll pour demander son aide. Selon le Français, les membres du Comité « *ont besoin d'être repris en main et tenus en haleine* », « *une tâche dans laquelle* » le juriste états-unien serait « *passé maître* »[1503].

La mainmise américaine sur le Comité fiscal atteint son paroxysme après le renouvellement de la bourse Rockefeller en 1933[1504]. À la suite de la publication des études sur la ventilation des profits, M. Carroll passe dans un second temps aux réalisations pratiques et dirige ses efforts vers la création d'une convention plurilatérale contre la double imposition des multinationales. Une étape cruciale de ce processus est réalisée au début de l'année 1933 après le décès de T. Adams. Encouragés en ce sens par le directeur de la Social Science Division de la fondation Rockefeller, E. Day, qui « *insiste particulièrement sur l'intérêt d'établir une collaboration étroite et amicale entre le Comité fiscal, les entreprises américaines et les autorités fédérales* [états-uniennes] »[1505], des membres de la commission de la SDN sont invités à New York et à Washington par le Comité national de la CCI pour rédiger en commun un accord-type sur la répartition des bénéfices internationaux des sociétés sur la base d'un projet de M. Carroll[1506]. Jugeant la manœuvre « *extrêmement délicate* » pour l'indépendance du comité,

---

1501 ASDN, Journal officiel, PV de la 1re séance de la 66e session du Conseil de la SDN, 25 janvier 1932. Sur les difficultés financières, voir également R 2999, Lettre de H. Boissard, secrétaire au Comité fiscal de la SDN, à M. Borduge, représentant français au Comité fiscal de la SDN, 3 juillet 1931.

1502 ASDN, R 2934, Notes de H. Boissard, secrétaire au Comité fiscal de la SDN, « Prolongations de la subvention Rockefeller », Échanges de vues des 1er et 8 décembre 1932 ; R 4561, Lettre de M. Carroll, expert états-unien au Comité fiscal de la SDN, à H. Boissard, secrétaire du Comité fiscal de la SDN, 3 janvier 1933.

1503 ASDN, R 4561, Lettre de H. Boissard, secrétaire au Comité fiscal de la SDN, à M. Carroll, expert états-unien au Comité fiscal de la SDN, 25 janvier 1933.

1504 ASDN, R 4561, Lettre de Norma Thompson, secrétaire à la Rockefeller Foundation, à T. Adams, représentant états-unien au Comité fiscal de la SDN, 21 janvier 1933.

1505 ASDN, R 4569, Lettre de H. Boissard, secrétaire du Comité fiscal de la SDN, à P. Thompson, représentant britannique au Comité fiscal de la SDN, 8 février 1933.

1506 ASDN, R 4569, Copie d'un télégramme de Silas Strawn, président du Comité national américain de la CCI, au Sous-Comité pour la ventilation des profits du Comité fiscal de la SDN, 2 février 1933. Le télégramme note que tous les frais du voyage sont couverts par le Comité américain de la CCI.

M. Borduge[1507] tout comme le représentant espagnol F. de Lémus[1508] renonce au voyage. Ce sont finalement H. Dorn, H. Blau, P. Thompson, ainsi qu'un inspecteur des finances français, Hervé Le Roy, qui traversent l'Atlantique en mars 1933[1509].

Malgré plusieurs essais concurrents de révision des accords-types de 1928 par d'autres membres du Comité fiscal[1510], le projet de convention multilatérale élaboré aux États-Unis devient le nouveau modèle-type promu par la SDN. Privilégiant la taxation des bénéfices aux sièges des sociétés plutôt que l'imposition à la source de leurs établissements affiliés, le texte respecte les visées initiales de T. Adams[1511]. Alors que l'État du domicile fiscal conserve dans son intégralité ses droits d'imposer l'ensemble des profits internationaux d'une société, la convention limite de fait les ponctions à la source des revenus par le principe de la taxation des établissements d'une multinationale comme des entreprises indépendantes. Certes, dans sa version révisée de 1935, l'accord-type laisse une certaine marge de manœuvre aux administrations pour des rectifications des comptabilités des succursales et des filiales. Dans son ensemble, il ne fait cependant aucun doute que le projet vise à faire barrage aux pratiques, appliquées par l'administration fiscale française notamment, de redressement automatique des bénéfices des filiales et des succursales sur une quotité des profits globaux du groupe auquel elles appartiennent[1512]. Aussi

1507 ASDN, R 4569, Lettre de M. Borduge, représentant français au Comité fiscal de la SDN, à H. Boissard, secrétaire du Comité fiscal de la SDN, 16 février 1933. Voir également Lettre de M. Borduge à H. Boissard, 11 février 1933.

1508 ASDN, R 4569, Lettre de F. de Lémus, représentant espagnol au Comité fiscal de la SDN, à H. Boissard, secrétaire du Comité fiscal de la SDN, 21 février 1933.

1509 ASDN, F/Fiscal/75, Report of the Sub-Committee on the Allocation of Profits on Its Session held in the United States, 20-30 mars 1933, rédigé le 4 mai 1933.

1510 ASDN, F/Fiscal/S/Com. Conv multilatérale/PV1-4, Sous-Comité de rédaction d'une convention multilatérale tendant à éviter la double imposition sur des points où un nombre suffisant d'États semblent d'accord, 20-21 août 1930 ; F/Fiscal/73, Rapport au Conseil sur les travaux de la troisième session au Comité fiscal, tenue à Genève du 29 mai au 6 juin 1931.

1511 ASDN, F/Fiscal/76, « Projet de Convention adopté pour la répartition du revenu industriel et commercial entre les États aux fins de l'imposition », en annexe du Rapport au Conseil sur les travaux de la quatrième session du Comité, tenue à Genève du 15 au 26 juin 1933 ; F/Fiscal/83, « Texte révisé du projet de convention relatif à la répartition du revenu industriel et commercial entre les États aux fins de l'imposition », en annexe du Rapport au Conseil sur les travaux de la cinquième session du Comité, tenue à Genève du 12 au 17 juin 1935.

1512 Pour les établissements stables – comme les succursales ou les agences –, l'article 3 propose trois méthodes de taxation : premièrement, la norme serait l'imposition d'un établissement comme une société indépendante avec le droit pour l'administration de rétablir sa comptabilité ; à défaut de comptabilité satisfaisante, l'administration pourrait cependant procéder à une taxation sur la base du chiffre d'affaires de l'établissement ; enfin, c'est seulement lorsque les méthodes précédentes seraient inapplicables que la taxation de l'établissement sur la base d'un pourcentage du bénéfice total de la multinationale serait utilisée. Pour les filiales, l'article 6 de la convention se contente par contre de stipuler que des rectifications peuvent être opérées en cas de manipulations comptables. ASDN, F/Fiscal/83, « Texte révisé du projet de convention relatif à la répartition du revenu industriel et commercial entre les États aux fins de l'imposition », annexe 1 du Rapport au Conseil sur les travaux de la cinquième session du Comité, tenue à Genève du 12 au 17 juin 1935, p. 5-6. S. Picciotto fait une interprétation similaire sur ce projet de la SDN, en relevant qu'il limite le pouvoir de taxation sur les filiales. Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 31-32.

cette convention «*à sens unique*»[1513], selon l'appréciation de J. de Bordes, est-elle diversement accueillie par les États membres de la SDN. Lors d'un sondage effectué par l'organisation en 1934, les gouvernements des principales économies détentrices du portefeuille d'investissements directs étrangers – les États-Unis, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, ainsi que plus étonnamment l'Italie – se montrent disposés à utiliser l'accord-type dans des négociations, moyennant quelques modifications, tandis que les autorités qui ont adopté des pratiques fiscales plus rigoureuses sur les bénéfices des multinationales, comme celles françaises ou belges, se distancient du projet de la SDN[1514].

Étant donné l'orientation de leur politique fiscale, l'administration et le gouvernement suisses se placent logiquement dans le premier des deux camps. Depuis la reprise des débats en 1929, H. Blau est en effet devenu avec R. Julliard un des principaux appuis à la politique américaine au Comité fiscal. Tout en marquant son assentiment à l'intensification de la coopération avec les milieux de commerce, préconisée par T. Adams et M. Carroll[1515], le directeur de l'AFC se montre un des délégués nationaux les plus enclins à soutenir la promulgation de règles très souples d'imposition des filiales[1516]. Au milieu des années 1920, alors que sous la pression des milieux bancaires le représentant suisse radicalisait sa position contre les échanges de renseignements fiscaux, H. Blau ne cachait pourtant pas la nécessité absolue de calculer l'assiette imposable d'une filiale sur la base des bénéfices généraux de la société. L'expert suisse écrivait par exemple à B. Léon-Dufour à ce sujet en 1925 que «[s]*i l'autorité fiscale du pays dans lequel se trouve la filiale ne possédait pas la faculté de se renseigner sur la situation de l'ensemble de l'entreprise* [...] *l'on ouvrirait* [...] *les portes toutes grandes à la fraude fiscale*»[1517]. Cinq ans plus tard, après le *lobbying* du Vorort à l'entame des négociations bilatérales par la Confédération, la conversion du chef de l'AFC au libéralisme fiscal s'étend à la taxation des bénéfices. Dans une lettre à J. Rueff, H. Blau fait un appel à peine masqué à laisser libre cours aux manipulations comptables des sociétés transnationales en conseillant «*de limiter* [...], *autant que possible, le nombre de cas donnant lieu à une répartition des bénéfices*» dans la convention-type pour tenir «*compte non pas seulement des intérêts du fisc mais aussi de ceux des contribuables*»[1518].

[1513] ASDN, R 4601, Notes de J. de Bordes, secrétaire à la Section économique et financière de la SDN, à A. Loveday, directeur de la Section financière de la SDN, «Publicity with regard to the Draft Convention for the Allocation of Profits of Business Income», 24 août 1934.
[1514] ASDN, F/Fiscal/78, Projet de convention destiné à éviter la double imposition des entreprises industrielles et commerciales, 23 mars 1934.
[1515] ASDN, R 4569, Lettre de H. Blau, représentant suisse au Comité fiscal de la SDN, à H. Boissard, secrétaire à la Section économique et financière de la SDN, 18 février 1933.
[1516] Voir par exemple ASDN, F/Fiscal/2e session/PV5, PV du Comité fiscal de la SDN, 28 mai 1930.
[1517] ASDN, R 363, Lettre de H. Blau, représentant suisse au Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la SDN, à B. Léon-Dufour, secrétaire au Comité financier de la SDN, 18 mai 1925.
[1518] ASDN, R 2990, Lettre de H. Blau, représentant suisse au Comité fiscal de la SDN, à J. Rueff, secrétaire au Comité financier de la SDN, 15 mars 1930.

Si les autorités fédérales soutiennent dès lors le projet plurilatéral de la SDN en 1934 – ne serait-ce que parce qu'il ne contient aucun dispositif d'assistance fiscale – la convention-type est jugée à Berne encore insuffisamment favorable aux intérêts des multinationales suisses. L'appréciation des dirigeants helvétiques n'est cependant pas tout à fait univoque. Lors d'une procédure de consultation sur l'accord-type, des dissonances relativement significatives surgissent entre le Vorort, l'AFC et les départements des finances cantonaux sur la question de l'étendue des pouvoirs de redressement comptable sur les succursales et les filiales. Tandis que les conseillers d'État de Bâle-ville et de Zurich, Rudolf Niederhauser et A. Streuli, ne contestent pas sur le fond les formules de la SDN sur ce point précis[1519], H. Blau demande qu'elles ne s'appliquent pas aux sociétés juridiquement indépendantes contrôlées de l'étranger, c'est-à-dire aux filiales[1520]. Le Vorort, pour sa part, se montre plus tranché en remettant en cause l'ensemble des articles en contradiction avec la taxation des établissements d'un groupe multinational comme des entités séparées[1521]. L'arbitrage qu'effectue G. Motta fait fi en définitive des positions des départements des finances cantonaux et relaie à la SDN, sans trancher, les objections de H. Blau et de l'USCI[1522]. Ainsi, le rapport transmis par l'exécutif suisse sur le projet plurilatéral se révèle une nouvelle fois tout spécialement tourné à l'avantage des intérêts économiques : lors du sondage du Comité fiscal de 1934, aucun autre gouvernement ne s'oppose sur le fond à la teneur de l'article concernant les rectifications des bilans des filiales[1523]. Même les milieux d'affaires de la CCI se montrent dans l'ensemble mieux disposés à l'égard du texte de la SDN que les dirigeants suisses[1524].

Le projet de convention plurilatérale de la SDN avorte, quoi qu'il en soit, durant la deuxième moitié des années 1930. Même s'il apparaît aux yeux du Conseil fédéral et de l'AFC comme insuffisamment libéral, l'accord-type devient à l'approche

[1519] AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Lettre d'A. Streuli, conseiller d'État en charge des Finances du canton de Zurich, à H. Blau, directeur de l'AFC, 14 décembre 1933 ; Lettre de R. Niederhauser, conseiller d'État en charge des Finances à Bâle-ville, à H. Blau, 29 janvier 1934. Relevons qu'aucun autre canton n'est consulté par les autorités fédérales.

[1520] AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 8 mars 1934.

[1521] AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier Secrétaire du Vorort, à H. Blau, directeur de l'AFC, 30 décembre 1933.

[1522] ASDN, R 4602, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à J. Avenol, secrétaire général de la SDN, 16 avril 1934. Un consensus existe cependant à l'USCI et à l'AFC pour limiter la taxation dans le pays de domiciliation des multinationales. Alors que la convention-type laisse le droit à l'État du domicile de taxer l'entier des profits internationaux d'un groupe, les industriels suisses et H. Blau s'accordent pour restreindre l'imposition du siège de l'entreprise aux seuls revenus qui n'ont pas déjà été ponctionnés à l'étranger. Ceci est incontestablement une nouvelle preuve de l'assentiment commun qui existe entre l'administration fédérale et les milieux économiques sur la conservation d'une stratégie d'attraction fiscale en Suisse.

[1523] ASDN, F/Fiscal/80, Analyse des réponses des gouvernements sur le projet de convention plurilatérale contre la double imposition des entreprises industrielles et commerciales, 10 mai 1935.

[1524] ACCI, Résolutions adoptées par le Huitième Congrès de la CCI, Paris 24-29 juin 1935, in Brochure nº 89 de la CCI, juin 1935 ; ASDN, R 4588, Lettre de M. Carroll, représentant états-unien au Comité fiscal de la SDN, à A. Loveday, directeur de la Section financière de la SDN, 14 février 1935.

de la Seconde Guerre mondiale en telle contradiction avec le resserrement des pratiques des administrations fiscales qu'il est progressivement délaissé par toutes les puissances économiques. Lors de sa session de 1935, devant le nombre limité de réponses positives reçues des gouvernements, le Comité fiscal abandonne déjà la convocation d'une conférence internationale destinée à la signature d'une convention multilatérale[1525]. L'année suivante, sur l'initiative de la CCI, l'idée d'un accord plurilatéral, restreint à quelques États, est certes relancée[1526]. Les autorités suisses se joignent alors aux gouvernements américain, italien et néerlandais pour débuter des négociations. Trois ans après les réticences émises lors de la parution de l'accord-type, en raison de la multiplication des litiges d'impôts à l'étranger, le DPF est plus enclin à faire siens les principes de ventilation des profits des multinationales préconisés par la SDN[1527]. Outre l'intérêt que représente désormais pour l'économie suisse une régulation des relations fiscales avec les États-Unis et l'Italie, le Conseil fédéral note que l'accord «*permettrait de réagir contre la tendance*» des pays européens «*à ne conclure des conventions en vue d'éviter la double imposition qu'à la condition que l'autre partie lui concède une assistance fiscale très étendue*»[1528]. Néanmoins, la contre-attaque à l'extension de la lutte contre l'évasion fiscale, appelée par l'exécutif suisse, fait long feu: avant même leur entame, les pourparlers capotent en septembre 1937 à cause du désistement du gouvernement américain[1529]. Alors que le Treasury s'est engagé, comme on va le voir, dans une grande campagne contre les paradis fiscaux, les conceptions de M. Carroll n'ont plus la haute main aux États-Unis.

1525 ASDN, F/Fiscal/83, Rapport au Conseil sur les travaux de la cinquième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 12 au 17 juin 1935, p. 3-4.

1526 AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Lettre de la Légation des Pays-Bas à Berne au DPF, 23 avril 1937; E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Bonna, chef de la DAE, 14 mai 1937.

1527 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, Lettre du Bureau du Contentieux à H. Blau, directeur de l'AFC, 29 avril 1937.

1528 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Conférence concernant la ventilation des bénéfices des entreprises commerciales et industrielles», 3 juin 1937.

1529 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, Lettre de la Légation des Pays-Bas à Berne au DPF, 15 septembre 1937.

Chapitre 5
L'étau fiscal se resserre (1934-1939)

5.1 Atteintes à la taxation libérale à l'approche de la guerre

La Grande Dépression n'a transformé que modérément les systèmes d'imposition directe en Europe et, par incidence, n'a pas ébranlé en profondeur la politique suisse d'évasion fiscale. Non seulement la Confédération est parvenue à signer deux nouveaux accords de double imposition, consacrant le principe de la détaxation à la source des capitaux exportés, mais les pressions contre le secret bancaire ont conduit en réaction à une consolidation légale de sa définition. C'est l'engagement de la course au réarmement, à l'approche de la Seconde Guerre mondiale, qui va faire sauter le verrou libéral dans lequel évolue la taxation progressive depuis la fin de la période inflationniste. Une forte causalité lie en effet l'aggravation de la pression fiscale sur les capitaux et la hausse des dépenses militaires : en France, en Grande-Bretagne ou encore aux États-Unis, les deux indices augmentent en concomitance dès 1935-1936 en réaction à la remilitarisation de l'Allemagne[1530]. Le bouleversement de la taxation directe qui a eu lieu lors la Grande Guerre se répète donc deux décennies plus tard, quoique, pour parer aux troubles monétaires, la hausse des taux anticipe cette fois-ci le second conflit planétaire, contrairement à la Première Guerre mondiale, où l'aggravation des charges s'était essentiellement produite *a posteriori*.

À la veille des hostilités, les impôts peuvent prélever – théoriquement bien entendu – presque la totalité des très hauts revenus tirés de valeurs mobilières. Aux États-Unis, à partir du *Revenue Act* de 1935 et la conversion du gouvernement

[1530] Flora *et al.*, *op. cit.*, vol. 1, 1983, p. 345-449 ; Carter *et al.*, *op. cit.*, vol. 5, 2006, Table Ea 171-219.

de Franklin Roosevelt à la «*soak the rich taxation*», selon l'expression utilisée à l'époque, le barème de l'impôt personnel monte de 59% à 75%[1531] et, avec l'adjonction de taxes des États, le niveau se rapproche même de 90%[1532]. En Grande-Bretagne, les maxima cumulés de l'*income tax* et de la *sur-tax* sont portés à 82,5% en 1939 – sous un gouvernement *tory* – avant de se rapprocher de 100% au début de la guerre[1533]. Mieux encore, en France, après la réforme fiscale conduite par le Front populaire en 1936-1937, mais qui est raffermie par les gouvernements suivants, le taux effectif maximum de l'impôt général sur le revenu – et non son taux marginal supérieur comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne – s'élève en 1939 à 96% pour un contribuable célibataire, avec l'addition de la taxe sur le revenu des valeurs mobilières et en prenant en compte les modifications rétroactives des taux[1534].

Dans le même temps, au sein des puissances occidentales, le déblocage de crédits militaires conduit à un renforcement sensible de l'arsenal de lutte contre la fraude fiscale. L'acceptation politique de mesures de surveillance sur les avoirs mobiliers est en effet facilitée, à la fin des années 1930, par les objectifs impartis à la croissance des charges fiscales. Ayant suscité des réticences extrêmes après la Première Guerre mondiale, lorsque la répression des fraudes fiscales a été corrélée à l'intensification des dépenses sociales ou à une redistribution verticale des richesses, l'identification des revenus capitalistes est appuyée beaucoup plus prestement par les hauts fonctionnaires, les gouvernements et les parlements lorsqu'elle participe à l'effort de défense nationale. En omettant de relever que ses propres conceptions à ce sujet se sont elles-mêmes transformées depuis son passage au Comité fiscal de la SDN au milieu des années 1920, G. Canny fait précisément ce constat au début de l'année 1938 sur la campagne contre l'évasion fiscale, initiée à Somerset House deux ans plus tôt: «*Notre expérience durant les années récentes indique que le passage de législation à la Chambre des communes contre l'évasion fiscale ne rencontre plus la même difficulté que l'on a connue à une époque. Dans l'atmosphère du moment, avec l'impôt à des taux maximaux pour financer le coût du réarmement national, il y a, je pense, toutes les raisons de croire que les propositions législatives dirigées contre ces personnes qui essaient d'éviter le paiement de leur juste part de la facture nationale disposeront*

[1531] Sur le *Revenue Act* de 1935, voir Brownlee, *op. cit.*, 2002, p. 76 ss.; Thorndike, art. cit., 2009, p. 29-47.
[1532] Selon les calculs du chargé d'affaires suisse à la Légation à Washington. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 8, Lettre de Louis Micheli, chargé d'affaires à la Légation suisse de Washington, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 31 juillet 1935.
[1533] G. Findlay Shirras, László Rostas, *The Burden of British Taxation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1942, annexe 15.
[1534] On se souvient que le taux marginal supérieur est le pourcentage appliqué uniquement à la fraction du revenu qui se situe au-dessus du dernier échelon du barème d'imposition, tandis que le taux effectif (ou moyen) maximum est un pourcentage qui s'applique à tout le revenu sitôt qu'il dépasse l'échelon le plus élevé. Pour les taux de l'impôt général, voir Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 277-279. Pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (ici, taux pour les actions), voir Hautcoeur, *op. cit.*, 1994, p. 228. Dans le cas évoqué ici, le taux maximal est fixé à 40%. Il est toutefois majoré d'un tiers pour 1938-1939, une augmentation à laquelle s'ajoute encore la majoration de 30% pour les contribuables célibataires. Le taux de l'impôt sur les valeurs mobilières (actions) s'élève à 27%.

de l'approbation de tous les partis de la Chambre.»[1535] Cette tendance générale, qui fait suite au maintien de systèmes fiscaux peu contraignants pour les détenteurs d'avoirs mobiliers pendant près d'une décennie, semble en définitive vérifier ce que le sociologue marxiste James O'Connor avance comme un adage: «[C]*'est seulement dans les temps de crise nationale qu'il y a eu des tentatives sérieuses de taxer le revenu issu du capital.*»[1536]

Sans revenir sur le cas de l'Allemagne nazie, au sein de laquelle la mise en place du Plan de quatre ans est associée à des dispositifs pénaux contre l'évasion fiscale internationale d'une coercition extrême, dans les démocraties européennes, on assiste, à partir du milieu des années 1930, à un élargissement graduel des pouvoirs d'évaluation et de contrôle de la matière imposable par les administrations. Il est nécessaire de s'attarder quelque peu sur deux types d'intensification de la lutte contre l'évasion fiscale pour saisir le contexte dans lequel évolue la défense du secret bancaire suisse au sein des négociations de double imposition à la veille de la guerre. Dans les pays anglo-saxons – les principaux alliés des dirigeants helvétiques à la SDN durant la seconde moitié des années 1920 –, les autorités s'attellent à combler les lacunes des législations fiscales sur les pratiques *offshore* d'évasion fiscale des contribuables aisés. Aux États-Unis, sous l'impulsion des experts du Bureau of Internal Revenue et du secrétaire au Trésor Henry Morgenthau, les failles de la législation de l'impôt sur le revenu sont partiellement colmatées dans le but de grever, selon une conception proto-keynésienne, le capital spéculatif et improductif[1537]. Le gouvernement Roosevelt cible en particulier un principe fondamental du fonctionnement de la finance *offshore*: l'aliénation de la fortune, au moyen de trusts, de holdings ou encore de fondations, qui permettent aux revenus du capital et aux successions d'être légalement soumis à la taxe modérée sur les sociétés plutôt qu'aux barèmes très progressifs de l'impôt personnel. Avec l'élévation vertigineuse des taux de l'*income tax*, ces mécanismes d'optimisation fiscale – «[p]*eut-être la forme la plus répandue d'évasion fiscale pratiquée par les individus avec de larges revenus*»[1538] – deviennent en effet extrêmement attractifs. En 1936, afin de combler l'écart entre la *corporation tax* et l'*income tax*, une surtaxe progressive sur les profits non distribués des sociétés, pouvant atteindre 27%, est introduite[1539]. Au cours de l'année suivante, le Congrès se charge de publiciser, lors

[1535] PRO, T175/98, Rapport de G. Canny, de l'Inland Revenue, transmis à John Simon, chancelier de l'Échiquier, 11 février 1938.
[1536] James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press, 1973, p. 206.
[1537] Sur cette campagne, voir Joseph J. Thorndike, «Évasion fiscale: la civilisation au rabais», *L'Économie politique*, 19/3, 2003, p. 56-62; Thorndike, art. cit., 2009, p. 30-38. Pour les liens avec le keynésianisme, Joseph J. Thorndike, «The Fiscal Revolution and Taxation: the Rise of Compensatory Taxation, 1929-1938», *Law and Contemporary Problems*, 73, 2010, p. 95-122.
[1538] «Committee on Ways and Means. Prevention of Tax Avoidance. Preliminary Report of a Subcommittee Relative to Methods of Preventing The Avoidance …», transmis par Samuel B. Hill, président du Sous-Comité, à Robert L. Doughton, président du Committee on Ways and Means, 4 décembre 1933 [www.taxhistory.tax.org].
[1539] Sur cette réforme, voir George Lent, *The Impact of the Undistributed Profits Tax 1936-1937*, New York: Columbia University Press,1948, p. 17-24.

d'une série d'audiences dédiées à cette seule problématique, la détention de holdings dans le Delaware, dans le New Jersey ou encore aux Bahamas, par des personnalités comme les grands banquiers Thomas Lamont et Charles Merrill ou encore l'ancien Secrétaire au Trésor, A. Mellon. Le *Revenue Act* de 1937 contient consécutivement un nouveau train de mesures dirigées spécifiquement contre l'usage de ces structures *offshore*[1540].

Très médiatisée, cette première véritable campagne aux États-Unis contre les paradis fiscaux intérieurs et extérieurs ne doit pas occulter le fait que le gouvernement Roosevelt se garde de remettre en cause de façon systématique les stratégies d'optimisation fiscale des riches américains. La niche la plus importante du système fédéral depuis la sortie de la guerre, l'achat de bons du Trésor détaxés, est par exemple conservée. En 1935, une étude du Bureau of Internal Revenue conclut que les 58 personnes qui déclarent un revenu imposable supérieur à 1 million $, parmi lesquels figurent John D. Rockefeller, la famille Du Pont et de nouveau A. Mellon, sont parvenues en 1932 à réduire leur note fiscale de 32,6 % par ce seul biais[1541]. Mais la hausse du coût de l'emprunt public que produirait une taxation de ce type de titres décourage l'abolition de l'exemption fiscale[1542]. En outre, dès 1938, F. Roosevelt est contraint de freiner son action contre l'évasion fiscale, sous la pression conjointe du Parlement et des grandes sociétés, et vide de sa substance la législation sur la sur-imposition des profits non distribués[1543]. En dépit de la mission civilisatrice dont s'investit H. Morgenthau dans sa croisade contre la fraude[1544], il est donc clair que la campagne démocrate sur l'impôt sur le revenu a un impact faible sur le budget fédéral, au point qu'un historien a pu la confiner à une « *réforme symbolique* », destinée avant tout à renforcer la légitimité populaire du gouvernement devant l'essoufflement du New Deal et le nouveau ralentissement de la croissance américaine à partir de 1937[1545]. Si la charge de l'impôt réellement supportée par le 1 % des ménages ayant les plus hauts revenus augmente tout de même de près de 45 %

1540 *Hearings before the Joint Committee on Tax Evasion and Avoidance. Seventy-fifth Congress*, Washington : Government Printing Office, 1937, ici en particulier, vol. 2, 29 juin 1937, p. 199. Voir également Thorndike, art. cit., 2003, p. 56-62.

1541 Les fortunés en question paient 24,4 millions $ d'impôts, tandis que 11,8 millions $ de rentrées fiscales sont perdues du fait de leurs investissements dans les titres détaxés. Thorndike, art. cit., 2009, p. 34-35. L'étude, citée par J. Thorndike dans cet article, est la suivante : Samuel Kraus, « Income and income taxes », 25 juillet 1935. Sur ce problème dans les années 1920, Charles Hardy, *Tax-exempt Securities and the Surtax*, New York : MacMillan, 1926.

1542 Voir à ce sujet « Memorandum on wholly and partially tax-exempt interest », signé L. H. Parker, en annexe de « Committee on Ways and Means. Prevention of Tax Avoidance. Preliminary Report of a Subcommittee Relative to Methods of Preventing The Avoidance… », 4 décembre 1933.

1543 Lent, *op. cit.*, 1948, p. 24-26. Voir également Brownlee, *op. cit.*, 2002, p. 83 ; Bank, Stark, Thorndike, *op. cit.*, 2008, p. 85 ; Thorndike, art. cit., 2010, p. 118.

1544 Voir à ce sujet « Note du Trésor sur la fraude et l'évasion fiscales », signée H. Morgenthau, secrétaire au Trésor, transmise à F. Roosevelt, président des États-Unis, reproduite et traduite dans *L'Économie politique*, 19/3, 2003, p. 63-70.

1545 Mark Leff, *The Limits of Symbolic Reform. The New Deal and Taxation, 1933-1939*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

après le *Revenue Act* de 1935, un transfert de richesse au détriment des classes les plus aisées n'est pas visible avant la Seconde Guerre mondiale : la part des revenus tirés du capital déclarés par les très grosses fortunes n'évolue pour ainsi dire pas en comparaison du total des revenus entre 1934 et 1939[1546]. Il n'en reste pas moins que la campagne marque un tournant aux États-Unis dans la répression de la soustraction fiscale des richissimes Américains.

En Grande-Bretagne, l'administration s'évertue aussi à restreindre les pratiques légales d'optimisation fiscale par l'aliénation de la propriété des résidents britanniques. Moins connue des historiens que l'offensive de H. Morgenthau et de F. Roosevelt[1547], l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale dans le Royaume à la fin des années 1930 trouve son origine au milieu de la décennie précédente lorsque l'Inland Revenue tente de colmater les multiples lacunes du système fiscal d'après-guerre[1548]. L'emploi de petites sociétés et de trusts, en permettant de se défaire légalement de sa fortune ou de minimiser artificiellement sa capitalisation en titres, est d'une efficacité redoutable pour éluder le paiement des droits de succession britanniques. À cause de l'augmentation très rapide des *private companies* entre 1920 et 1924, dont le nombre passe de 60 139 à 76 189 en Angleterre, l'Inland Revenue évalue par exemple en 1926 que, sur une génération, les pertes d'impôts sur les successions pourraient atteindre la somme gigantesque de 150 millions £[1549]. Néanmoins, bien que l'administration fiscale britannique accumule quantité de preuves sur l'ampleur et la diversité des pratiques d'optimisation fiscale des riches anglais durant les années 1925 à 1927, ses travaux débouchent alors pour l'essentiel sur des déclarations d'intention. W. Churchill, au poste de chancelier de l'Échiquier, s'évertue en effet à mettre des bâtons dans les roues de la campagne menée par le président du Board of Inland Revenue, R. Hopkins. Si le politicien *tory* a dévié quelque peu des canons fiscaux

---

1546 Entre 1934 et 1939, la part des revenus déclarés du millième de contribuables les plus aisés par rapport à l'ensemble des revenus déclarés passe, sans les gains en capitaux, de 5,82 % en 1934 à 6,69 % en 1936, avant de baisser à nouveau, jusqu'à 5,45 % en 1939. Or, pour ce même groupe de contribuables, ces revenus proviennent pour plus de deux tiers d'activités non salariées (rentes, bénéfices d'entreprises, dividendes et intérêts). Thomas Piketty, Emmanuel Saez, « Income Inequality in the United States, 1913-1998 », *The Quarterly Journal of Economics*, 118/1, 2003, p. 9-10 et 15.

1547 Sur l'histoire de la lutte contre la fraude fiscale en Grande-Bretagne pendant l'entre-deux-guerres, voir Sabine, *op. cit.*, 1966, p. 178 ss. ; Stopforth, art. cit., 1985, p. 28-38 ; Stopforth, art. cit., 1986, p. 101-116 ; Stopforth, art. cit., 1992, p. 88-105 ; Daunton, *op. cit.*, 2002, p. 110-111.

1548 PRO, IR 40/2992, Rapport de R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, « Legal avoidance of Inland Revenue duties », transmis à W. Churchill, chancelier de l'Échiquier, 27 février 1925 ; Cab 27/338, Rapport secret, « Committee on Legal Evasion of Super-Tax and Death Duties », 4 février 1926.

1549 PRO, IR 40/3576, Report of Sub-Committee on Evasion of Death Duties through the medium of Private Companies, 3 février 1926. En 1925-1926, les *estate duties* rapportent en Grande-Bretagne 52 861 205 £. *Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue. For the Year ended 31st March 1930*, London : Stationery Office, 1930, p. 15. Le rapport final de l'Inland Revenue fait néanmoins des estimations plus prudentes. Il parle d'un million £ perdues par année pour les impôts sur les successions et d'un montant « *substantiellement plus élevé* » pour la *supertax*. PRO, Cab 27/338, « Cabinet. Tax Evasion Committee. The principal forms which legal avoidance of direct taxation assumes, and the public discussion of legal avoidance in recent years », Mémorandum du Board of Inland Revenue, signé R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, 24 décembre 1926.

libéraux à son arrivée en 1924 au gouvernement, en promouvant des taux théoriques élevés sur le capital rentier[1550], ses écarts à l'orthodoxie du Treasury ne s'étendent pas au domaine des pratiques fiscales. W. Churchill ne cache pas la modestie de ses ambitions en la matière devant d'autres membres du collège gouvernemental au début de l'année 1927 : en vue selon ses dires d'éviter un «*scandale public*», il considère comme «*une erreur d'essayer de traiter le problème exhaustivement*» et appelle à se contenter «*de sélectionner* [...] *trois ou quatre des méthodes de soustraction les plus extravagantes et de s'en charger dans la mesure du possible*»[1551].

Mis à part une disposition destinée à combattre la fraude sur les coupons de titres[1552], aucune innovation majeure dans la lutte contre l'évasion fiscale sur les valeurs mobilières ne ressort de ces démarches de l'Inland Revenue avant la Grande Dépression. L'administration a bien tenté encore en 1927 de restreindre l'attractivité des îles anglo-normandes, non soumises à la taxation anglaise et devenues à ce titre des destinations de choix de domiciliation pour la haute bourgeoisie britannique[1553]. Un système d'échanges de renseignements fiscaux est institué à l'été de cette année entre Jersey et Guernesey, d'une part, et Londres, d'autre part[1554]. La clause est toutefois immédiatement suspendue devant la réaction des contribuables concernés et la réticence du gouvernement et du Treasury à croiser le fer avec des membres des groupes les plus aisés de la société[1555]. Si un nouvel arrangement est conclu à ce sujet en 1933, il ne s'agit là de toute façon que d'une mesure limitée, au sujet de laquelle l'Inland Revenue avoue de son propre chef avoir utilisé «*un lourd marteau pour casser une petite noix*»[1556]. Au début des années 1930, une seconde enquête

---

[1550] Daunton, art. cit., 1997, p. 1063-1083.

[1551] PRO, Cab 27/338, «Cabinet. The Revision Committee. Conclusions of first Meeting held in the Ministers' Conference Room. House of Commons», 10 février 1927. Voir également Cab 27/338, «Cabinet. Revision Committee. Report», 14 mars 1927, signé par W. Churchill, chancelier de l'Échiquier, *most secret*, [«*to be kept under lock and key*»].

[1552] PRO, Cab 27/338. «The Revision Committee. Sale of Securities Cum Dividend and Re-Purchase Ex Dividend», Board of Inland Revenue, 8 février 1927. La clause, qui vise la réduction artificielle des dividendes déclarés, est la suivante : *The Income Tax Act, 1918, op. cit.*, 1946, «Finance Act 1927. Clause 33. Super-tax : sales cum dividend».

[1553] À ce sujet, voir PRO, Cab 27/338, «Tax Evasion Committee. Avoidance of British Direct Taxation by Removal of Residence, Domicile or Property out of the United Kingdom», Board of Inland Revenue, 8 décembre 1926.

[1554] PRO, IR 40/3323, «Avoidance of British Direct Taxation. Channel Islands. Note of Conclusions reached at a Conference held at the Treasury on the 14th and 15th July 1927».

[1555] Voir par exemple l'intervention de l'Attorney General dans : PRO, Cab 27/338, «Cabinet. The Revision Committee. Conclusions of First Meeting held in the Ministers' Conference Room», 10 février 1927. La question est entremêlée avec les débats sur une contribution des îles anglo-normandes au remboursement de la dette de guerre anglaise. Or, le Trésor se montre lui-même beaucoup plus intéressé à glaner ces quelques centaines de milliers de £ qu'à obtenir une coopération contre la fraude fiscale. Par exemple : PRO, T 161/189, Lettre manuscrite de C. L. Stocks, du Treasury, à Frederick Phillips, du Treasury, 30 avril 1926.

[1556] PRO, IR 40/4576, Mémorandum de la Research Division de l'Inland Revenue, Appendix E «Channel Islands», 5 juillet 1933. Sur les renseignements obtenus par l'Inland Revenue, voir par exemple PRO, IR 40/6160, Lettre de l'Attorney General's Chamber of Jersey au Lieutenant Governor of Jersey, 22 février 1939.

de l'administration sur l'évasion fiscale des millionnaires anglais fait état des effets délétères du laxisme de la législation anglaise. Un inventaire complet est dressé à cette occasion concernant la prolifération des dispositifs d'optimisation fiscale, comme l'accroissement des donations à des enfants mineurs, dont le nombre quadruple entre 1929 et 1933, auxquelles viennent s'ajouter des formes plus simples de fraude, telle l'omission «*d'un montant considérable*» de comptes bancaires dans les déclarations[1557]. Mais, bien plus que durant la décennie précédente, l'intensité des activités d'évasion fiscale en dehors du territoire britannique retient surtout l'attention de l'administration. En 1934, après avoir décrit le transit de sommes faramineuses par des holdings situées dans les paradis fiscaux ou encore l'encaissement systématique à l'étranger des coupons des titres au porteur afin d'éluder le prélèvement à la source opéré dans les banques anglaises, le Comité sur l'évasion fiscale de l'Inland Revenue arrive à la conclusion que «[c]*'est dans la sphère étrangère* [...] *que se trouvent les exemples les plus flagrants d'évasion fiscale et c'est cet abus qui appelle le plus urgemment des contre-mesures à l'heure actuelle*»[1558]. Pour cause: en 1935, par le seul biais des sociétés et des trusts étrangers, les contribuables subtiliseraient à l'État britannique 3 millions £ de rentrées fiscales, soit environ un dix-septième de l'ensemble des revenus retirés de l'impôt progressif[1559].

Malgré l'ampleur de l'évasion fiscale, il faut attendre, comme aux États-Unis, le milieu des années 1930 pour que l'Inland Revenue obtienne le concours du chancelier de l'Échiquier, N. Chamberlain, à une refonte substantielle de la législation britannique. Non sans susciter de grandes hésitations chez les pontes du Treasury[1560], le *Finance Bill* de 1936 se démarque essentiellement par sa section 18, grâce à laquelle l'administration est habilitée à taxer tous les revenus des résidents britanniques transférés à des tiers à l'étranger à des fins supposées de soustraction fiscale[1561]. La clause donne, en d'autres termes, le droit à l'Inland Revenue de se baser

---

[1557] PRO, IR 40/4574, Confidential Memorandum prepared for Board's Committee on Evasion of Income Tax and Sur-Tax, septembre 1933, p. 61. Le nombre de donations passe entre 1929 et 1933 de 579 à 2 732 (*Ibid.*, p. 30).

[1558] PRO, IR 40/4574, Rapport confidentiel de l'Evasion Committee, février 1934. p. 6. Sur l'étendue de l'évasion fiscale, voir également les séances de ce comité, présidé par G. Canny, qui mériterait par ailleurs une analyse plus détaillée: Meetings of Board's Committee on Evasion, Séances 1-21, 12 octobre 1933-4 juillet 1934.

[1559] PRO, T 171/318, Rapport d'Edward Forber, de l'Inland Revenue, transmis à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 28 novembre 1935. Les rentrées à la *sur-tax* s'élèvent en 1935 à 51 227 008 £. *Report of the Commissioners of His Majesty's Inland Revenue. For the Year Ended 31st March 1939*, London: Stationery Office, 1940, p. 66.

[1560] Jusqu'à la fin de l'année 1935, le permanent secretary au Trésor, Warren Fisher, est opposé à la législation. PRO, T 171/318, Rapport de R. Hopkins, second secretary au Trésor, «Income Tax», 22 février 1935; Note manuscrite de W. Fisher, 16 décembre 1935; Copie d'une lettre secrète et personnelle de N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, à Douglas [peut-être Alec Douglas-Home, parlementaire britannique et futur premier secrétaire de N. Chamberlain], 6 mars 1936.

[1561] *The Income Tax Act, 1918*, *op. cit.*, 1946, «Finance Act 1936. Clause 18: Avoidance of Income Tax: Transfer of Income to Persons Abroad».

sur l'intention du contribuable, plutôt que sur la forme du contournement de l'impôt, pour procéder à des redressements de sa facture fiscale, quels que soient les artifices juridiques employés pour contourner la loi. P. Thompson, peu soupçonnable de positions excessives en la matière, a en effet exposé très clairement à N. Chamberlain en 1935 la nécessité de casser la distinction entre évasion légale et fraude illégale, sans quoi les «[m]*embres* [du Parlement] *avanceraient des cas dans lesquels ils seraient intéressés et s'efforceraient de les exclure de la portée de la législation*», avant que «*les conseillers ingénieux des fraudeurs fiscaux ne se mettent immédiatement au travail pour trouver les lacunes dans la législation*»[1562]. À en croire l'administration, cette mesure se montre par la suite «*efficace pour arrêter les abus contre lesquels elle est dirigée*»[1563]. En moins de deux ans, l'Inland Revenue conteste entre 300 et 400 montages liés à des sociétés étrangères, conduisant à des liquidations multiples de ces structures[1564]. En 1938 et 1939, la loi est encore élargie, notamment en conférant de vastes pouvoirs d'investigation à l'administration s'agissant de la création de trusts en dehors du Royaume[1565].

Pendant que les administrations des deux grandes puissances financières anglo-saxonnes s'ingénient à combattre unilatéralement les pratiques *offshore* de leurs contribuables, les principes de taxation du capital subissent une seconde modification importante à la veille de la guerre. Ce bouleversement atteint le cœur même de l'imposition libérale – la confidentialité sur les comptes en banque. C'est une nouvelle fois aux États-Unis que l'extension des pouvoirs fiscaux va le plus loin. Les autorités américaines réactivent, dès la seconde moitié de l'année 1934, les tentatives d'identification des détenteurs étrangers de comptes et de dépôts bancaires. L'administration Roosevelt met tout d'abord en application une disposition légale, laissée en suspens par le Trésor sous l'ère Mellon, permettant de contraindre les courtiers à communiquer tous les renseignements dont ils disposent au sujet des gains en capitaux engrangés sur les bourses par des résidents étrangers. À cette occasion, le Trésor met au jour l'ampleur de l'omission des déclarations exigées sur les revenus mobiliers retirés des États-Unis, et rompt consécutivement avec le laxisme en vigueur depuis le début des années 1920 sur leur taxation. Des feuilles d'impôts sont envoyées aux banques étrangères afin d'atteindre rétroactivement les comptes américains de

[1562] PRO, T 171/318, Rapport de P. Thompson, de l'Inland Revenue, «Avoidance of Income-Tax and Sur-Tax. Transfer of property abroad», transmis à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 20 février 1935. Voir également Rapport de G. Canny, de l'Inland Revenue: «Note: Clause relating to avoidance abroad. Motive and the Question of an Alternative», 15 janvier 1936.
[1563] PRO, T 175/98, Rapport d'E. Forber, de l'Inland Revenue, transmis à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 15 mars 1937.
[1564] PRO, T 175/98, «Note II. Section 18 of the Finance Act 1936», annexé à un rapport de G. Canny, de l'Inland Revenue, transmis à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, «Financial Bill. Tax Avoidance», 11 février 1938.
[1565] *The Income Tax Act, 1918*, *op. cit.*, 1946, «Finance Act 1938. Clause 28: Transfer of Income to Persons Abroad»; «Finance Act 1939. Clause 17: Avoidance of Income Tax: Transfer of Income to Persons Abroad».

leur clientèle[1566]. Pour parvenir à leurs fins, les autorités n'hésitent pas à employer la manière forte : selon les informations de la diplomatie suisse, «*les fonctionnaires du Trésor doivent avoir photographié en partie les comptes des banques étrangères* [...] *pendant des semaines de travail pour pouvoir les "traiter" avec une grande rigueur*»[1567]. Outre les recettes escomptées, de l'ordre de 300 millions $ selon l'ASB[1568], cette action ciblée sur les non-domiciliés est également mise en œuvre en raison de l'afflux continu de capitaux européens outre-Atlantique après la dévaluation du dollar et en concomitance de la montée des troubles politiques sur le Continent. Entre 1934 et 1937, un transfert de capital se produit de l'Europe aux États-Unis de l'ordre de 5,5 milliards $, dont une grande partie est composée de placements spéculatifs à court terme[1569]. En amoindrissant l'attractivité du refuge américain, la taxation du capital importé devient dès lors un instrument de régulation pour les autorités états-uniennes afin d'atténuer l'afflux massif de ce *hot money*, susceptible en cas de retrait subit de déclencher une nouvelle crise boursière et de déstabiliser le cours du dollar[1570].

Au même moment, en Europe, la confidentialité sur les affaires de gestion de fortune est également ébranlée par une série de modifications législatives. Contrairement à la politique de taxation américaine des non-résidents, liée à la surabondance de capitaux aux États-Unis, les nouvelles infractions au secret bancaire ne concernent que les avoirs des domiciliés et visent principalement à mettre fin aux soustractions des valeurs mobilières dans les déclarations aux impôts progressifs. En Grande-Bretagne, l'Inland Revenue a proposé, depuis la fin des années 1920 au moins, d'abroger le secret bancaire pour les résidents britanniques face aux fonctionnaires fiscaux. Une levée intégrale du secret bancaire dans la législation britannique bute cependant sur le Treasury. Réactivant une suggestion de la Royal Commission on the Income Tax au sortir de la guerre, l'Inland Revenue tente, par exemple, en préparation du *Finance Bill* de 1930, de contraindre les banques anglaises à fournir automatiquement des listes de déposants. Le chancelier de l'Échiquier de l'époque, le travailliste P. Snowden, botte en touche en invitant, presque ironiquement, l'Inland Revenue à s'entendre au

---

1566 Sur cette campagne, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Lettre de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 7 novembre 1934. Voir également dans le même dossier aux AFB : *The Times*, «U.S. Income-Tax. Demand. Returns Asked From British Banks», 24 août 1934 ; *The Times*, «The U.S. Income-Tax Demand. Official Explanation», 25 août 1934 ; *Finanz-revue*, «Der nordamerikanische Fiskus wird unverschämt», 19 septembre 1934.

1567 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Notice de R. Kohli, du DPF, «über die Sitzung der Expertenkommission der Schweizerischen Bankiervereinigung für Fragen der amerikanischen Einkommenssteuer», 31 août 1934.

1568 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Protokoll der Sitzung der Expertenkommission betr. amerikanische Einkommenssteuer, 30 août 1934, p. 3. C'est Alfred Böckli, de la Banque commerciale de Bâle, qui donne le chiffre, invoquant des «*sources fiables*».

1569 Feinstein, Watson, art. cit., 1995, p. 102. Durant la seule année 1935, un flux net de capitaux à court terme de plus d'un milliard $ prend la direction des États-Unis. United Nations, *op. cit.*, 1949, p. 41.

1570 Les analyses de l'Ambassade britannique vont dans ce sens. PRO, IR 40/6156, Lettre de T. K. Bewley, conseiller à l'Ambassade britannique à Washington, à A. Holman, du Foreign Office, 8 décembre 1936 ; Rapport de T. K. Bewley, «Foreign Money in the United States», 4 janvier 1937.

préalable avec les banques londoniennes[1571], avant que le Treasury n'achève la mise au ban de la proposition. Bien que le projet ne concerne que les résidents britanniques, l'attractivité internationale de la City est irrémédiablement placée dans la balance. Dans une démonstration frappante du carcan imposé par le danger endémique de la fuite des capitaux durant l'entre-deux-guerres, l'administration fiscale admet en 1930 que «*le Trésor attache la plus grande importance non seulement à ce que* [les intérêts des dépôts étrangers] *ne soient pas taxés mais aussi à ce qu'aucune crainte ne soit soulevée sur le fait que* [l'administration] *essa*[ie] *de les taxer*»[1572]. Cette position reste inchangée pendant la suite des années 1930. Le Comité sur l'évasion fiscale de l'Inland Revenue l'entérine encore en 1934, en dépit de son rapport au vitriol sur les pratiques de contournement de l'impôt des riches anglais[1573].

Là aussi, c'est l'approche de la guerre qui fait sauter le verrou: par le *Finance Act* de 1939, l'administration obtient le droit d'exiger des renseignements auprès des banques sur les détenteurs de titres anglais. La législation exclut certes encore de sa portée une quantité d'autres revenus mobiliers, tels les intérêts des comptes courants ou les *bearer bonds* étrangers, ainsi que les valeurs appartenant à des non-résidents, explicitement préservés dans le texte de la loi[1574]. Quoi qu'il en soit, à la veille de la guerre, en instaurant un contrôle serré sur les trusts et en levant partiellement la confidentialité bancaire sur les dépôts de titres, le gouvernement britannique s'est engagé de plain-pied dans une politique de préservation de la substance fiscale, sans remettre en cause, il est vrai, l'attractivité de la City comme centre *offshore* pour la gestion de fortune des non-domiciliés. Il en est de même en France où, après la réactivation en 1934 de la surveillance des Contributions directes sur les comptes en banque, la fin de la décennie voit la mise en place du contrôle automatique sur l'encaissement de coupons, après une quinzaine d'années de débats politiques. L'entrée en vigueur de la carte d'identité fiscale a été repoussée à plusieurs reprises par l'administration entre 1934 et 1936, avant que le Front populaire ne l'élude. C'est le bordereau de coupons qui est finalement réintroduit le 8 juillet 1937, après la chute du gouvernement Blum, par décret et à titre uniquement provisoire[1575]. Une année plus tard, au regard de l'augmentation de 21 % des revenus des valeurs mobilières déclarés à l'impôt progressif, sans pour autant que les rendements de l'impôt proportionnel

[1571] PRO, IR 40/4576, Note du Board of Inland Revenue sur une interview avec P. Snowden, chancelier de l'Échiquier, 5 novembre 1929.

[1572] PRO, IR 63/126, Note de l'Inland Revenue pour R. Hopkins, du Trésor, et P. Snowden, chancelier de l'Échiquier, 6 mars 1930.

[1573] PRO, IR 40/4574, Note of Twentieth Meeting of Board's Committee on Evasion, 28 février 1934.

[1574] *The Income Tax Act, 1918, op. cit.*, 1946, «Finance Act 1939. Income from securities. Power to obtain information, &18».

[1575] Sur l'ajournement de la carte d'identité fiscale et l'adoption du bordereau, voir Tristram, art. cit., 1999, p. 230-233; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 330-331. Pour les modalités d'application du bordereau, voir CAEF, B 58613, «Instruction pour l'application des articles 1er et 2 du décret-loi du 8 juillet 1937, relatifs au relevé de coupons»; «Arrêté relatif à l'application des articles 1er et 2 du décret-loi du 8 juillet 1937 concernant le contrôle fiscal des revenus mobiliers»; «Directives provisoires pour l'application au 1er août 1937 des dispositions de l'article 1er du décret-loi du 8 juillet 1937».

à la source augmentent significativement, les Contributions directes qualifieront ce mécanisme de contrôle de «*très fructueux*»[1576].

Or, la politique suisse ne suit pas cette tendance. Durant la deuxième partie des années 1930, ce sont tout au plus de très légères secousses qui atteignent le libéralisme fiscal helvétique. D'une part, des critiques sérieuses sur l'inefficience du fédéralisme fiscal se font entendre sur la scène politique. En 1936, par exemple, un rapport, rédigé par l'un des principaux experts de la politique financière fédérale, Eugen Grossmann, fait grand bruit à Berne en mettant en évidence les lacunes patentes du système fiscal suisse: selon une estimation, que ce professeur d'économie considère lui-même comme sous-évaluée, la fortune privée soustraite illicitement à l'impôt fédéral direct se serait élevée à la somme exorbitante de 17,3 milliards CHF entre les années 1929 et 1932, c'est-à-dire près de 50% de l'ensemble des avoirs imposables[1577]. Néanmoins, excepté une très légère uniformisation des pratiques fiscales cantonales lors de la perception de l'impôt de crise, les procédures de prélèvement et de contrôle des taxes directes ne sont pas centralisées avant la guerre[1578]. En parallèle, les tentatives, supportées notamment par H. Blau, d'élargir l'imposition à la source des capitaux n'aboutissent à aucune modification significative du système fiscal avant la guerre[1579]. L'impôt sur les coupons – la seule taxe prélevée à la retenue sur le revenu des valeurs mobilières en Suisse – se maintient dès lors à des niveaux très bas en comparaison européenne: il atteint à la fin de la décennie le taux de 4% sur les obligations et de 6% sur les actions[1580].

D'autre part, au-delà des questions budgétaires, l'afflux torrentiel de capitaux français vers la Suisse après l'avènement du Front populaire provoque aussi une démarche de la part de la direction de la BNS visant à taxer les avoirs étrangers placés à court terme dans les comptes helvétiques. La banque nationale cherche à atténuer, par le biais de l'imposition et de l'identification des clients, l'attractivité du refuge suisse pour ce *hot money*, dangereux pour la stabilité du marché financier helvétique. Mais, à la suite d'une intervention de l'ASB, l'initiative de la BNS ne débouche en

[1576] CAEF, B 58613, Note de la Direction des contributions directes pour Paul Reynaud, ministre des Finances français, 10 novembre 1938. Les Contributions directes notent que cet accroissement des revenus déclarés est surtout le résultat d'un effet préventif du bordereau, étant donné que le contrôle ne pourra s'exercer pleinement qu'à partir de l'année 1939.

[1577] Sur le Rapport Grossmann, voir Ceni, art. cit., 2008, p. 188; Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 112-113. Pour une discussion du rapport, Eugen Grossmann, «Die Finanzkraft der Schweiz», *Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft*, 75, 1939, en particulier p. 135-136. 18,7 milliards CHF de fortune sont déclarés, alors que la fortune suisse totale se monte, selon E. Grossmann, à 46 milliards et la fortune imposable à 36 milliards. Sur l'influence d'E. Grossmann sur la politique financière, voir Olivier Longchamp, «Grossmann, Eugen», in *Dictionnaire d'histoire suisse* [www.dhs.ch].

[1578] Voir à ce sujet Ceni, art. cit., 2008, p. 180-192.

[1579] Steivan Juvalta, «La création de l'impôt anticipé en Suisse en 1944», Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2001; Mattia Guidotti, «Premier programme financier de guerre: amorce de la réforme financière de la Confédération (1939-1941)?», Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2002; Müller, *op. cit.*, 2010, p. 605.

[1580] Hanspeter Oechslin, *Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966*, Einsiedeln: Etzel-Druck, 1967, p. 122-125.

novembre 1937 que sur un nouveau *Gentlemen's agreement*, sans force contraignante et sans surveillance étatique, aux termes duquel les établissements suisses s'engagent à restreindre volontairement l'ouverture de comptes à court terme à la clientèle étrangère et à abaisser la rémunération de ce type de placement[1581].

À l'inverse de la situation observée dans la plupart des pays, les deux piliers de la taxation libérale sur les avoirs mobiliers – la confidentialité bancaire et la détaxation large des capitaux à la source – sortent donc indemnes des confrontations politiques intérieures en Suisse de la fin des années 1930. L'élargissement du fossé entre le système fiscal helvétique et les politiques de taxation qui ont cours à l'étranger va consécutivement provoquer de très vives tensions au cours des négociations internationales à l'approche de la guerre. Ces développements font l'objet des trois sections suivantes. En premier lieu, dans les pourparlers avec la France, les exigences françaises en matière d'échanges de renseignements sur l'évasion fiscale, couplées à une intensification des procédures de redressement comptable à l'encontre des multinationales suisses, conduisent à une remise en cause du veto à l'assistance fiscale chez une partie des dirigeants helvétiques (5.2). Cette phase finale des négociations franco-suisses a déjà fait l'objet de solides études de la part des historiens J. Schaufelbuehl et M. Perrenoud[1582]. L'analyse qui en est faite ici cherche surtout à faire ressortir de façon plus précise les continuités et les ruptures dans les mécanismes décisionnels intérieurs de la politique fiscale internationale de la Suisse, ainsi qu'à replacer ces discussions bilatérales dans l'évolution de la fiscalité française et dans un ensemble plus vaste de pourparlers menés en même temps. En second lieu, les relations avec les autres puissances économiques démontrent au même moment les limites de la politique des milieux dirigeants suisses en matière de fiscalité internationale. Si la diplomatie économique fait encore ses preuves dans les contacts avec les administrations des pays de l'Europe du Sud et de l'Est, par exemple, les contentieux fiscaux à l'étranger impliquant les investisseurs helvétiques se généralisent sans qu'un revirement stratégique s'opère à Berne avant la guerre (5.3). La politique fiscale internationale de la Suisse se retrouve ainsi à contre-courant de l'orientation des stratégies nationales de l'ensemble des autres puissances financières à l'approche de la Seconde Guerre mondiale (5.4).

5.2 Les négociations fiscales avec la France (1934-1939)

5.2.1 Une concession sur l'assistance fiscale contre la suppression des arriérés d'impôts (1934-1936) ?

En raison des divergences sur la taxation des bénéfices distribués des multinationales suisses, les discussions sur la double imposition avec la France sont restées en suspens au début de la décennie. Après l'affaire de la Banque commerciale de Bâle de la

1581 Sur ce *Gentlemen's agreement*, voir Sancey, *op. cit.*, 2015, p. 392-410.
1582 Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 316-330 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 209-214.

fin de l'année 1932, les tentatives timides entreprises par l'AFC pour remettre sur la table des négociations les contentieux sur la taxation internationale se soldent par un échec en 1933. Supportable pour l'industrie d'exportation durant les années 1920, le maintien d'une dérégulation des relations fiscales avec le voisin occidental devient cependant une option insoutenable pour les dirigeants de l'économie suisse pendant la Grande Dépression : la pratique de redressement comptable, appliquée par l'administration française à la suite du *test case* sur AIAG, s'étend progressivement à la majorité des grands groupes industriels helvétiques. En juin 1934, le DPF établit qu'aux côtés des sociétés touchées préalablement, comme Saurer, Bally ou la Gesellschaft für Malzfabrikation, une dizaine de nouvelles entreprises sont astreintes à payer l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières pour une quotité de l'ensemble des revenus du groupe. On trouve parmi ces firmes des fleurons de l'économie suisse, à l'instar de Maschinenfabrik in Oerlikon, Brown Boveri, Sulzer ou encore Nestlé[1583]. La position des multinationales helvétiques sur le marché français ne cesse de se dégrader par la suite. En 1936, ce ne sont pas moins de 95 sociétés industrielles, commerciales et d'assurance qui sont désormais concernées par des problèmes de double imposition en France[1584].

Les entraves au rapatriement des bénéfices internationaux et à leur taxation clémente par les fiscs cantonaux mettent en danger, sur le long terme, les stratégies d'expansion des sociétés suisses. Étant donné que les concurrents belges, italiens, allemands et états-uniens bénéficient d'une convention de double imposition avec la France, le capitalisme industriel helvétique perd sur le marché hexagonal un de ses principaux avantages compétitifs. Mais, au plus fort de la crise, qui frappe de plein fouet les exportations suisses à partir de 1932 en raison de la surévaluation internationale du franc, ce sont surtout les conséquences immédiates sur les trésoreries des sociétés qui préoccupent le patronat. Les procédures fiscales de l'administration française sont susceptibles en effet de grever considérablement les résultats déjà très médiocres des entreprises helvétiques. Brown Boveri accumule, jusqu'en 1937, deux millions FF d'arriérés d'impôts en France, une somme équivalente environ à 16 % des pertes annuelles de la multinationale entre 1932 et 1936[1585]. Au début de l'année 1934, devant la multiplication des plaintes des grandes entreprises helvétiques, le Vorort presse consécutivement l'administration fédérale d'entamer urgemment des négociations officielles. Un objectif à très court terme prime alors pour l'USCI : avant de s'atteler à la rédaction d'une convention, il s'agit, en premier lieu, par le biais de l'ouverture de pourparlers, d'obtenir la suspension des procédures de taxation en cours[1586].

1583 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Notiz zu den Verhandlungen mit Frankreich über einen Doppelbesteuerungsvertrag, 20 juin 1934.

1584 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 17, Rapport non daté « Firmenliste betreffend französische Doppelbesteuerung » [1936].

1585 Müller, *op. cit.*, 2010, p. 50.

1586 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre du Vorort de l'USCI, signée E. Wetter et Hans Herold, vice-président et secrétaire, à la DAE, 28 avril 1934.

Le gel des contentieux fiscaux *via* l'entame de pourparlers officiels constitue une stratégie systématiquement mobilisée par les dirigeants helvétiques, depuis la fin des années 1920, au sein des relations fiscales internationales. À l'entame des négociations avec la Grande-Bretagne en 1928, l'USCI avait déjà fait de la suspension des procédures de taxation en cours le but central[1587]. Il s'agissait alors de faire barrage à la propagation des redressements rétroactifs de l'administration britannique, pour permettre aux industriels qui étaient passés entre les mailles du filet du fisc de réorganiser la forme juridique de leurs relations avec leurs agents britanniques afin de contourner légalement l'impôt[1588]. Pour l'Allemagne, grâce à la bienveillance du Reichsfinanzministerium et de l'Auswärtiges Amt, la taxation des hypothèques allemandes des banques suisses avait été constamment prorogée par des voies informelles durant les années 1920, avant de bénéficier rétroactivement de la convention de double imposition lors de sa ratification en 1934. À cette occasion, l'administration allemande adopte une lecture très tendancieuse de l'accord à l'avantage des entreprises suisses : le Reichsfinanzministerium décide d'étendre la portée temporelle de la convention à toutes les procédures fiscales en cours, même pour les cas antérieurs à la date de mise en vigueur du traité, fixée au 1er janvier 1932, sans pour autant appliquer ce principe aux dépôts de marchandises qui auraient dû devenir imposables selon les termes de l'arrangement[1589].

Derrière la façade juridique, la régulation des relations fiscales au moyen de conventions internationales dissimule, en somme, des procédures pour le moins hétérodoxes. Échappant à la surveillance des parlements, l'accumulation d'arriérés d'impôt et leur liquidation *a posteriori* peuvent être assimilées pendant l'entre-deux-guerres à une stratégie efficiente d'évitement des impôts, mobilisée par les multinationales suisses avec le concours de la diplomatie. Mais, si cette tactique est exploitée avec d'autres pays, elle va être mise à profit par les décideurs helvétiques dans une proportion inédite durant les négociations franco-suisses. Lors d'une discussion à Paris en juillet 1934 avec les directeurs de l'Enregistrement et des Contributions directes, Tétrel et G. Trochon, P. Feldscher et H. Blau obtiennent de l'administration française qu'elle sursoie aux procédures fiscales en cours. Prévue pour une durée initiale de trois mois, la suspension est par la suite constamment reconduite jusqu'à la signature d'une convention en

[1587] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre du Vorort de l'USCI, signée E. Wetter et Heinrich Homberger, vice-président et secrétaire, au Bureau du Contentieux, 9 août 1928.

[1588] Ceci a semble-t-il été effectué à large échelle. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre de la Schweizerische-Industrie Gesellschaft Neuhausen à la Légation suisse à Athènes, 14 décembre 1929. Dans cette lettre, les représentants de cette firme, cherchant à être renseignés sur les pratiques fiscales grecques, citent l'exemple de la Grande-Bretagne où, selon eux, « *il est sans autre possible d'éviter l'assujettissement à l'impôt anglais* ».

[1589] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 12, Lettre d'E. Feer, conseiller de la Légation suisse à Berlin, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 18 mai 1934 ; Lettre du DPF, rédigée par R. Kohli, au Vorort, 18 mai 1934 ; Circulaire confidentielle du Vorort, signée E. Wetter et H. Herold, vice-président et secrétaire du Vorort de l'USCI, aux sections de l'USCI, 12 juin 1934.

octobre 1937[1590]. À ce moment, les arriérés accumulés par les multinationales suisses, soit qu'elles aient bénéficié d'un sursis soit qu'elles aient simplement éludé le paiement de l'impôt, s'élèvent à des montants substantiels : entre 16 et 18 millions FF, selon les diverses estimations de l'administration française[1591]. Nestlé viendrait en première position avec un contentieux de l'ordre de 2,4 millions FF, suivi de Brown Boveri et ses 2 millions, ainsi que de Bally avec 1,85 million[1592].

Il s'agit là bien entendu d'une donnée centrale qui, entre 1934 et 1937, influe fortement sur le cours des pourparlers, quoique de façon ambiguë. À mesure, d'un côté, que les sommes d'impôts s'amoncellent, le patronat industriel se voit acculé à la signature d'une convention pour éviter de devoir régler une note fiscale considérable. Or, dès la rencontre de juillet 1934, Tétrel et G. Trochon réactivent la politique française mise en place à la SDN au début des années 1920. Se référant au scandale des fraudes fiscales de Paris, l'administration conditionne la signature d'une convention de double imposition à des contreparties en matière d'échanges de renseignements sur les capitaux placés dans les banques helvétiques[1593]. Le ministre des Finances sous les gouvernements Doumergue et Flandin, L. Germain-Martin, appuie cette politique dès l'année suivante[1594]. Ainsi que l'a identifié l'historienne J. Schaufelbuehl, le front commun du patronat suisse contre l'assistance fiscale est ébranlé pour la première fois de l'entre-deux-guerres, devant l'impérieuse nécessité pour une frange des dirigeants économiques d'aboutir à un accord et la volonté d'une autre fraction de repousser toute atteinte au secret bancaire[1595]. Toutefois, d'un autre côté, la bienveillance dont fait preuve l'administration française dans la prolongation

[1590] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettres de G. Trochon, directeur de l'Administration de l'Enregistrement, à H. Blau, directeur de l'AFC, 31 août 1934 et 5 décembre 1934 ; Lettre de Paul Ruegger, chargé d'affaires à la Légation suisse à Paris, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 17 juillet 1935 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Copie d'une lettre de V. Auriol, ministre des Finances français, à Yvon Delbos, ministre des Affaires étrangères français, 9 novembre 1936 ; E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 15 avril 1937.

[1591] CAEF, B 43379, Enquête du mois de janvier 1937 par la Direction générale de l'Enregistrement ; Rapport « Suisse. Convention sur les doubles impositions du 13 octobre 1937 ». Voir également AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 22 octobre 1937. G. Motta parle également de 16 millions FF d'arriérés.

[1592] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Liste transmise dans une lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à P. Bonna, chef de la DAE, 18 janvier 1937. La liste contient les arriérés en jeu des différentes entreprises suisses, sans les noms de ces sociétés. On trouve toutefois dans les dossiers de l'USCI le texte non anonymisé qui a servi de base pour la rédaction de la liste : AFZ, 75.1.1.4, Liste manuscrite, non signée, non datée [1937].

[1593] Sur ces discussions, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Notice confidentielle [sur la réunion du 17 au 19 juillet 1934], 23 juillet 1934 ; Offiziöse und vertrauliche Besprechung mit den Vertretern der französischen Finanzverwaltung in Sachen des Abschlusses eines Vertrages zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen der Schweiz und Frankreich, in Paris am 17. Juli 1934 ; Fortsetzung der Besprechung, den 19. Juli 1934 auf dem Finanzministerium in Paris.

[1594] CAEF, B 54229, Lettre du chef de Cabinet pour L. Germain-Martin, ministre des Finances, à Pierre Laval, ministre des Affaires étrangères, 10 mai 1935.

[1595] Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 320-323.

des délais de paiement pendant plus de trois ans offre une grande latitude aux négociateurs suisses. Cet avantage s'avère surtout important après l'arrivée au pouvoir du Front populaire aux élections de mai 1936. Face au redoublement des pressions contre le havre fiscal suisse, la suspension des procédures permet alors aux dirigeants helvétiques d'appliquer une tactique dilatoire au sein des discussions, avant que la chute du gouvernement Blum et le tournant à droite de l'été 1937 ne rouvrent la porte des négociations. Le gel des arriérés fiscaux attise donc les tensions au sein des cercles décideurs suisses autant qu'il facilite l'issue favorable sur laquelle s'achèvent les pourparlers pour eux.

Quoi qu'il en soit, au moment de la réactivation des discussions, durant la deuxième partie de l'année 1934, la configuration initiale des pourparlers ne s'éloigne guère de l'entame des débats à la SDN au début des années 1920. Du côté de l'administration française, les exigences présentées en matière d'assistance fiscale se révèlent en effet restreintes. En contrepartie d'un assouplissement de la taxation des filiales suisses, les Contributions directes et l'Enregistrement proposent uniquement l'adoption par la Confédération du système français de l'envoi en possession. Par cette mesure, proche des projets élaborés au temps de l'offensive Caillaux d'avant-guerre, les banquiers suisses se verraient astreints, lors du décès d'un déposant français, à recevoir un ordre de la part de la justice hexagonale avant de transférer les avoirs en succession[1596]. Un peu plus tard, G. Trochon avancera une autre solution à H. Blau en demandant la transmission des renseignements fiscaux à disposition des autorités des cantons dont la législation les autorise à échanger des informations[1597]. L'administration française se garde ainsi, dans les deux propositions, de cibler la fraude à l'impôt à la source sur les valeurs mobilières, au cœur moins de deux ans plus tôt du scandale de Paris.

Dans les mois qui suivent, les contacts qu'entretiennent les diplomates helvétiques avec G. Trochon laissent présager que l'Enregistrement se contentera sur l'évasion fiscale d'une simple «*solution de façade*», destinée avant tout à satisfaire les députés français[1598]. Acquis pleinement à la cause de la stabilité du change français durant la Grande Dépression et à la préservation de la confiance des détenteurs de capitaux qui y est associée, les hauts fonctionnaires de l'administration fiscale française font donc montre une nouvelle fois dans les relations avec les autorités suisses de leur fort libéralisme. Au même moment, dans les dossiers intérieurs, non seulement ils s'emploient à étouffer les dernières convulsions de l'affaire de la Banque commerciale de Bâle, mais encore ils participent par deux fois à l'ajournement du contrôle automatique sur les valeurs mobilières au moyen de la carte d'identité fiscale. Inscrite

[1596] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Notiz vertraulich, 23 juillet 1934.
[1597] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 13 octobre 1934.
[1598] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre de M. de Stoutz, chef de la DAE, à A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, 9 janvier 1935. Voir également l'intervention de P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux, dans Konferenzielle Beprechung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich, 7 janvier 1935, p. 11-12; Lettre d'A. Dunant à M. de Stoutz, 22 janvier 1935.

dans la législation française à la fin de l'année 1933, la carte d'identité fiscale est repoussée d'abord au début de l'année 1934, dans le cadre de la constitution d'un gouvernement d'union nationale après la crise du 6 février. Elle est à nouveau ajournée en juillet 1935 sous le cabinet autoritaire de Pierre Laval[1599]. Au-delà de la rue de Rivoli, l'instauration d'une assistance fiscale avec la Suisse est même combattue. En août 1935, en raison de la balance très excédentaire du commerce français vers la Suisse, les précautions les plus grandes sont émises au sein du gouvernement français afin de conserver des bonnes relations économiques avec la Confédération. Le ministère du Commerce et de l'Industrie, sous la direction du radical-socialiste Georges Bonnet, invite par exemple à «*consentir à la Suisse des concessions* [que la France a] *toujours refusées aux autres puissances*» et à abandonner en conséquence toutes les exigences sur l'entraide administrative[1600]. Cette opinion est soutenue par P. Laval et le Quai d'Orsay[1601].

Du côté suisse, au commencement des pourparlers, un revirement de la politique fiscale internationale n'est nullement envisagé. La minceur des exigences françaises en matière d'évasion fiscale et l'augmentation des litiges d'impôts n'empêchent pas qu'en septembre 1934, les représentants de l'ASB et du Vorort, H. Dietler et O. Hulftegger, demandent tous deux d'obtenir, sans même passer par une convention globale de double imposition, un abandon unilatéral de la part de l'administration française de ses pratiques de redressement comptable[1602]. Avances timides des autorités françaises au sujet de l'évasion fiscale qui butent sur la non-entrée en matière du patronat helvétique: cette configuration classique des relations franco-suisses depuis l'avant-guerre va toutefois évoluer au début de l'année 1935. Un sondage de l'ASB auprès de ses membres révèle pour la première fois une fracture au sein du monde bancaire helvétique. Des personnalités de haut rang, comme A. Jöhr ou P. Jaberg, respectivement directeurs du CS et de l'Union de banques suisses, appuient désormais la signature d'un accord de double imposition au moyen de l'insertion d'une clause de portée limitée sur l'entraide bilatérale. Sur le modèle de la convention franco-italienne, les banquiers zurichois proposent d'instituer un service transfrontalier d'échanges de renseignements fiscaux sur demande, restreints aux seules informations

[1599] Tristram, art. cit., 1999, p. 230-231; Tristram, *op. cit.*, 2005, p. 35. Voir également Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 329-330. La participation des milieux d'affaires aux événements du 6 février n'est d'ailleurs pas étrangère à ce projet de renforcement du contrôle fiscal des radicaux-socialistes. Voir par exemple Serge Berstein, *Le 6 février 1934*, Paris: Gallimard & Julliard, 1975, p. 46-47 et 84.
[1600] CAEF, B 54229, Lettre du directeur des Accords commerciaux et de l'Information économique, pour le ministre du Commerce et de l'Industrie, G. Bonnet, au ministre des Finances, Marcel Régnier, 23 août 1935.
[1601] CAEF, B 54229, Lettre de la Direction des Affaires étrangères, pour P. Laval, président du Conseil et ministre des Affaires étrangères, au ministre des Finances, M. Régnier, 5 septembre 1935. Sous le gouvernement Flandin, les Affaires étrangères, dirigées par P. Laval, ont toutefois appuyé le ministère des Finances dans ses démarches contre l'évasion fiscale vers la Suisse. Lettre du ministère des Affaires étrangères à L. Germain-Martin, ministre des Finances, 4 avril 1935.
[1602] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Konferenz vom 3. September 1934, 10 h 30, im Sitzungszimmer des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins in Zürich. Voir également Lettre de l'ASB à H. Blau, directeur de l'AFC, 20 septembre 1934.

à disposition des administrations cantonales et garantissant explicitement le secret bancaire[1603]. Une situation pour le moins paradoxale apparaît au sein du cercle des décideurs suisses : au cours d'une conférence à Berne en janvier 1935, alors que le banquier H. Dietler défend au nom de la solidarité avec les industriels un assouplissement de la politique helvétique sur l'assistance administrative[1604], le porte-voix des entreprises d'exportation, O. Hulftegger, récuse pour sa part toute concession à ce sujet. Selon l'appréciation du délégué du Vorort, le compromis proposé par les banquiers serait en fin de compte payé par les industriels, puisque, avec une clause de ce type, « [l]*es autorités fiscales françaises pourraient avant tout vouloir fouiner du côté de la situation financière des entreprises industrielles* »[1605]. Pour l'USCI, le recours au mécanisme d'optimisation fiscale prime donc sur la résolution des conflits d'impôts.

Le retournement d'une fraction influente de l'ASB – surprenant de prime abord – s'explique en partie par le fait qu'à la fin de l'année 1934, les banques suisses sont touchées à leur tour par le resserrement des contrôles fiscaux sur leurs investissements en France. Non sans lien avec sa participation au scandale des fraudes fiscales deux ans plus tôt, la Banque commerciale de Bâle reçoit en effet à la fin de l'année 1934 de la part de l'administration française une facture rétroactive pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières en raison de ses relations de crédit avec l'Hexagone. Contrairement aux premiers contentieux des instituts financiers suisses en France au début des années 1920, des millions de CHF sont désormais en jeu, un montant dont la renégociation ne peut que passer par la transmission de renseignements au fisc français[1606]. La menace d'une généralisation de cette pratique à toutes les banques suisses actives en France réapparaît, ce d'autant plus que durant les années 1930 un nombre croissant d'instituts helvétiques ont légalisé progressivement leurs affaires en France en agréant un représentant auprès du Trésor pour le paiement des impôts[1607]. En outre, même si les grandes banques alémaniques restent à l'écart de ce mouvement de régularisation, leurs dirigeants sont également rattrapés par les négociations de double imposition du fait de leur

[1603] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 30 janvier 1935, p. 13.

[1604] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Konferenzielle Besprechung vom 7. Januar 1935 betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich, p. 7.

[1605] *Ibid.*, p. 9. La citation exacte est : « [D]*ie französischen Fiskalbehörden könnten vor allem die Verhältnisse bei industriellen Unternehmen ausschnüffeln wollen.* » Voir également AFZ, 1.5.3.9, PV du Vorort, 25 janvier 1935 et 25 avril 1935.

[1606] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre de la Banque commerciale de Bâle à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 5 novembre 1934 ; AASB, Lettre confidentielle de la Banque commerciale de Bâle à l'ASB, 8 novembre 1934 et Lettre confidentielle de P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux, à l'ASB, 9 novembre 1934, annexées au Rapport préliminaire au PV du Conseil de l'ASB, 28 novembre 1934.

[1607] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre du Bureau du Contentieux à l'ASB, 10 février 1938. Il s'agit selon le DPF des instituts suivants : Auxiliaire de Crédit industriel et immobilier, Fribourg ; Banque commerciale de Bâle ; Banque de Genève ; BPS ; Compagnie fiduciaire et financière, Fribourg ; Compagnie genevoise des colonies suisses de Sétif, Genève ; Comptoir commercial & industriel SA, Genève ; Financière pour l'industrie au Mexique, Genève ; Gérance de Birsfelden ; Pecunia, Genève ; Comptoir d'Escompte de Genève.

lien avec les grandes entreprises d'exportation en contentieux avec le fisc français. P. Jaberg est par exemple membre du conseil d'administration de deux d'entre elles, Sulzer et Saurer, tandis qu'A. Jöhr est lié à Brown Boveri, sans compter les multiples intérêts croisés de leurs établissements résultant du financement des industries helvétiques. Ces deux facteurs à l'origine de l'assouplissement de la ligne de l'ASB sur l'assistance fiscale – l'extension des procédures fiscales aux banques et les intérêts des financiers dans les multinationales industrielles – sont synthétisés par le directeur du CS de la manière suivante en mars 1935 : « [L]*e comportement du fisc français à l'égard de quelques firmes suisses est une sottise contre laquelle on doit se défendre. Il s'agit de bons clients des banques et les banques elles-mêmes se trouvent aussi en danger.* »[1608]

Néanmoins, ce revirement n'est en rien unanime au sein du monde bancaire. Très fortement orientés sur la clientèle française et moins liés aux industriels suisses, les banquiers privés genevois s'opposent frontalement à leurs confrères alémaniques. Au cours de l'année 1935, la place financière lémanique va dès lors mettre en œuvre une vaste campagne pour faire barrage à l'entame de négociations sur l'assistance administrative. Le 30 janvier, devant l'ASB, A. Lombard présente le double argumentaire qui servira de vulgate aux banquiers genevois pendant cette opération. Pour couper court à toute discussion sur l'évasion fiscale, il s'agit dans un premier temps de faire admettre que la simple évocation par les autorités suisses de l'éventualité d'un accord d'assistance «*fait déjà un tort énorme*» à la réputation des banques helvétiques. Dans un second temps, pour étendre la portée du premier argument, les intérêts des gestionnaires de fortune sont identifiés à ceux de l'économie helvétique en son entier. Selon A. Lombard, «*il n'en faudrait pas plus pour provoquer immédiatement des retraits de titres, des ventes massives de fonds fédéraux, qui ne manqueraient pas de mettre en danger le franc suisse.* »[1609]

En usant à tout-va de ce type de discours lors de multiples interventions, rapports, consultations juridiques et surtout en mettant à profit leur vaste réseau, les banquiers privés genevois parviennent pendant l'année à radicaliser la position sur l'assistance fiscale au sein des principales sphères suisses de décision en matière financière[1610]. L'argument monétaire fait d'abord mouche auprès de la BNS. Lors d'une séance à Berne le 11 novembre 1935, le directeur de la banque nationale Max Schwab abonde dans le sens d'un long exposé d'A. Pictet contre l'assistance fiscale en soulevant le «*danger pour la monnaie*» et en n'évoquant rien moins que

[1608] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 20 mars 1935, p. 6.
[1609] AASB, PV du Conseil de l'ASB, 30 janvier 1935, p. 12.
[1610] Voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre d'A. Pictet, banquier privé, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 28 janvier 1935 ; Note d'A. Pictet à propos du projet de convention franco-suisse sur la double imposition, comportant une clause d'assistance fiscale mutuelle, 7 novembre 1935 ; E 2001 D, 1000/1555, vol. 18, Consultation d'A. Lachenal, conseiller national, 4 janvier 1936 ; Rapport confidentiel de l'Association des banquiers privés de Suisse, « Double imposition et assistance administrative », 21 avril 1937.

l'éventualité d'une «*déroute du marché des titres*» en cas d'instauration d'une entraide administrative[1611]. L'alliance entre la banque nationale et les financiers privés influe ensuite par ricochet sur l'ASB. A. Jöhr en personne est contraint de mettre de l'eau dans son vin à la fin de l'année 1935, après plusieurs altercations au sein de l'association: sans abandonner intégralement l'idée d'une concession sur l'entraide, il accepte de tenter de passer en force dans les négociations sans clause d'assistance administrative[1612].

Mais c'est surtout auprès des autorités fédérales que les banquiers genevois vont montrer le plus clairement leur capacité d'intervention. L'arrivée à l'automne 1935 à la tête de la DAE d'un des leurs, P. Bonna, laisse le champ libre à leur démarche à Berne[1613]. Alors que, sous l'égide de M. de Stoutz, les Affaires étrangères ont plutôt fait mine de se ranger sur la ligne préconisée par les banquiers alémaniques[1614], cet ancien directeur de la Banque d'Escompte – un des trois instituts impliqués dans le scandale des fraudes de Paris – va jouer invariablement la carte de la défense absolue du havre fiscal suisse, et ce, jusqu'à son départ de la direction de la DAE en janvier 1945[1615]. Après plusieurs échanges avec son ami A. Pictet, P. Bonna assure les banquiers privés genevois de son soutien sans, il est vrai, fermer absolument la porte à une clause factice sur l'assistance fiscale[1616].

Le coup le plus éclatant de la campagne de la place financière genevoise est porté par A. Pictet au sujet d'une modification de la composition de la délégation suisse au sein des pourparlers. En 1934, la Conférence des directeurs des finances cantonaux a choisi de nommer pour la représenter les deux autorités les plus intéressées à un

[1611] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Protokoll über die konferenzielle Besprechung der Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 11. November 1935, im Konferenzzimmer der eidgenössischen Steuerverwaltung, p. 6. Pour la position de la BNS, voir également Lettre de G. Bachmann, président du Directoire de la BNS, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 18 septembre 1935; ABNS, PV du Directoire de la BNS, n° 775, 22 août 1935. Comme le disent A. Jöhr et E. Barbey, de Lombard Odier, cette position a été prise suite à des interventions des banquiers genevois: AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 15 novembre 1935, p. 14; PV du conseil d'administration de l'ASB, 18 décembre 1935, p. 9.

[1612] AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 18 décembre 1935, p. 11. Pour les autres discussions conflictuelles avec les banquiers privés, voir AASB, PV du Conseil de l'ASB, 20 mars 1935 et 10 juillet 1935.

[1613] *Pierre Bonna (4 décembre 1891-16 décembre 1945)*: chef de la DAE (1935-1945). Études: licence en droit. Affaires: avocat à Genève (1913-1917), directeur de l'Union financière de Genève, puis de la Banque d'Escompte suisse (1931-1933). Administration: secrétaire de légation, puis conseiller de légation au DPF (1918-1931), à nouveau conseiller de légation au DPF (1933-1935) puis chef de la DAE (1935-1945), ministre à Athènes (1945).

[1614] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre confidentielle de M. de Stoutz, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 25 septembre 1935.

[1615] Le départ de P. Bonna au profit de W. Stucki en 1945 est d'ailleurs lié à un assouplissement momentané de la politique suisse au sujet des revendications américaines en matière financière, parmi lesquelles figure une levée du secret bancaire. À ce sujet, voir par exemple Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 378-379.

[1616] Voir à ce sujet AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettres personnelles d'A. Pictet, banquier privé, à P. Bonna, chef de la DAE, 1er novembre 1935 et 21 décembre 1935; Lettre de P. Bonna à A. Pictet, 23 décembre 1935.

accord avec la France, soit les cantons limitrophes de Bâle-ville et Genève[1617]. Or, à la suite de cette décision, le conseiller d'État socialiste Albert Naine intègre les discussions et se montre d'emblée disposé à l'élaboration d'une entraide efficace avec la France[1618]. Cet écart par rapport à la politique fiscale internationale des dirigeants helvétiques – le seul au sein du premier cercle des décideurs pendant tout l'entre-deux-guerres – lui coûte cher. Entretenant des relations délétères avec les dirigeants de «Genève la rouge»[1619], les banquiers privés obtiennent immédiatement l'éviction du socialiste des discussions. Après avoir rendu visite la veille à G. Motta en compagnie d'Edmond Odier, A. Pictet envoie le 9 novembre une lettre au vitriol au conseiller fédéral tessinois: «*On ne comprendrait pas à Genève que l'on désignât pour négocier une affaire aussi délicate, qui touche de si près les intérêts et l'existence même de nos banques, un homme qui appartient au Parti socialiste de Genève, c'est-à-dire au parti qui depuis des années déverse sur les banques suisses* [...] *toutes les injures de son répertoire.*»[1620] Moins d'une semaine plus tard, G. Motta s'exécute, conservant comme unique représentant cantonal le libéral bâlois Carl Ludwig[1621].

Tandis que les milieux bancaires, et le DPF à leur suite, raffermissent leur opposition à la lutte contre l'évasion fiscale, le mouvement inverse se produit durant l'année 1935 chez les dirigeants industriels. Les sociétés en contentieux avec les autorités françaises font en effet pression pour aboutir coûte que coûte à une convention de double imposition. Pour ce faire, plusieurs grandes multinationales décident désormais de contourner le Vorort et sa stratégie dérégulationniste. Sept très grandes sociétés actives dans le secteur de la métallurgie et des machines, associées aux trois plus grandes industries chimiques de Suisse, déclenchent une démarche commune auprès des autorités fédérales. Pour accélérer la conclusion de l'accord, les industriels réclament l'ouverture d'une guerre fiscale par l'emploi de mesures de rétorsion contre les filiales de groupes français en Suisse: «*Le Conseil fédéral devrait se faire donner* [des] *pleins pouvoirs arbitraires et sans appel pour la taxation*», écrivent-ils le 2 décembre 1935[1622]. À la fin de cette année, même si O. Hulftegger et le Vorort en général restent sur la réserve quant à la réaction des grandes multinationales, ils ne combattent dès lors plus aussi fermement l'assistance fiscale. En dépit des interventions incessantes d'A. Pictet au Vorort, dont ce dernier

[1617] AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 21 septembre 1934.
[1618] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 17, Note du Département des finances et des contributions de Genève concernant le traité de double imposition avec la France, 28 juillet 1934; Lettre d'A. Naine, conseiller d'État en charge des finances du canton de Genève, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 5 janvier 1935.
[1619] Voir à ce sujet Batou, *op. cit.*, 2012.
[1620] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre d'A. Pictet, banquier privé, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 9 novembre 1935.
[1621] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 15 novembre 1935.
[1622] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Lettre d'Aluminium Industrie, Georg Fischer, Brown Boveri, CIBA, Landis & Gyr, Oerlikon, Sandoz, Geigy, Sulzer et Von Roll à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 2 décembre 1935.

est membre, les dirigeants de l'USCI acceptent d'entamer des négociations «*même avec le danger que la question de l'assistance administrative doive être discutée*»[1623]. Cette valse-hésitation du patronat suisse, sur fond de prorogation des suspensions d'impôts par l'administration française, ne conduit en fin de compte qu'à des repoussements successifs de l'entame de pourparlers officiels avec le gouvernement français jusqu'au printemps 1936[1624].

5.2.2 La politique de demi-mesure du Front populaire (1936-1937)

Les élections législatives de mai 1936, qui marquent l'avènement en France du gouvernement du Front populaire, dirigé par la SFIO et les radicaux-socialistes avec le soutien parlementaire du Parti communiste français, ébranlent les relations fiscales franco-suisses. À la présidence du Conseil et à la tête du ministère des Finances figurent désormais L. Blum et V. Auriol, soit deux des principaux initiateurs en France de la campagne contre l'évasion fiscale internationale à la sortie de la guerre. Dans son discours du 19 juin 1936 devant la Chambre des députés, à peine installé rue de Rivoli, V. Auriol place au centre de ses objectifs politiques l'extension de l'entraide fiscale internationale en promettant «*dès demain, des négociations avec les gouvernements des pays voisins pour prévenir et réprimer tout ensemble les fraudes et les évasions fiscales*»[1625].

La problématique de la désertion des capitaux reste une des préoccupations majeures du gouvernement Blum jusqu'à sa chute en juin 1937[1626]. Face aux réformes économiques du Front populaire – la semaine de quarante heures de travail ou la refonte du barème de l'impôt progressif, mais aussi l'intensification du réarmement –, l'exode des fortunes prend en effet des proportions phénoménales à partir de l'été 1936. Au seul mois de septembre, selon les statistiques douanières, 6,801 milliards FF d'or

[1623] AFZ, 1.5.3.9, PV du Vorort, 20 décembre 1935.

[1624] Pour le blocage des discussions, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 15, Protokoll über die Konferenz betreffend die Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 27. Dezember 1935. Au début de l'année des négociations sont prévues, mais ce sont les autorités françaises qui les repoussent. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Verhandlungen mit Frankreich zur Beseitigung der Doppelbesteuerung», 14 février 1936; Lettre d'Henri de Torenté, chargé d'affaires à la Légation suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 17 mars 1936.

[1625] Chambre des députés, 19 juin 1936, in *Journal officiel. Débats parlementaires*, 20 juin 1936, p. 1505. Sur ce discours, voir Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 257-259. Sur les intentions de V. Auriol en la matière, voir également *Le Populaire*, «Vincent Auriol déclare», 19 juin 1936: «[D]*e bons Français achètent des valeurs étrangères* […]. *Croient-ils donc que les fonds placés en Suisse, utilisés ou gelés en Allemagne, et que les placements au sujet desquels les officines étrangères font si grand tapage sont plus en sécurité?*»

[1626] Sur la fuite des capitaux pendant le Front populaire, voir surtout Robert Frankenstein, *Le prix du réarmement français 1935-1939*, Paris: Publications de la Sorbonne, 1982, p. 96-162. Voir également René Girault, «Léon Blum, la dévaluation de 1936 et la conduite de la politique extérieure de la France», *Relations internationales*, 13, 1978, p. 100-107; Jean Bouvier, «Contrôle des changes et politique économique extérieure de la SFIO en 1936», *Relations internationales*, 13, 1978, p. 111-115; Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 267-312.

quittent par exemple le pays après l'annonce d'une augmentation massive des budgets militaires[1627]. La dévaluation du 25 septembre 1936, tout comme la levée d'un emprunt public à garantie de change lors de la « pause » décrétée dans les réformes économiques de février-mars 1937, ne marque qu'une brève interruption au cours d'une hémorragie continue de capitaux. V. Auriol et L. Blum citent en 1937 une fourchette de 40 à 60 milliards FF de capitaux en fuite, ce qui signifierait qu'une somme équivalente à l'ensemble des dépôts bancaires français ou à un cinquième du total des valeurs mobilières en mains françaises avant l'avènement du Front populaire aurait alors quitté la France[1628]. Bien qu'à l'origine de ce mouvement les motifs monétaires et politiques se cumulent aux objectifs fiscaux, cela n'enlève rien au fait que la grande majorité de ces avoirs exportés échappent dans la pratique à la taxation française : on se souvient qu'en 1937, les capitaux placés à l'étranger déclarés à l'impôt progressif sur le revenu n'atteignent que la somme très faible de 8,2 milliards FF[1629]. En raison de cette abstention des groupes possédants à la participation à l'économie nationale et surtout au financement public, l'historien Robert Frank peut ainsi estimer que « [c]*'est "l'usure" qui est à la base de la "démission" de L. Blum, l'usure produite par les contradictions* [...] *entre réarmement, aspirations sociales et exode des capitaux* »[1630].

Une part conséquente des avoirs en fuite prennent, une fois encore, la direction de la Suisse. En 1936 et en 1937, les capitaux français exilés dans la Confédération atteignent probablement une hauteur inégalée durant tout l'entre-deux-guerres[1631]. Les chiffres fournis par les principaux acteurs de la politique bancaire helvétique concordent au sujet de l'ampleur extraordinaire de l'exportation des avoirs. Tandis que la BNS a parlé en août 1935 de « *centaines de millions* » CHF de fortunes françaises dans les banques suisses, surtout sous forme de dépôts de titres, elle réajuste son estimation en décembre 1936 à « *plusieurs milliards* »[1632]. L'ASB établit plus précisément en 1937 une fourchette allant de 4 à 8 milliards CHF, c'est-à-dire

---

1627 Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 137. Il s'agit des sorties nettes d'or.

1628 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 18 juin 1937. L'historien René Girault évoque pour sa part une fourchette de 50 à 60 milliards FF. René Girault, « Les relations internationales et l'exercice du pouvoir pendant le Front populaire, juin 1936-juin 1937 », *Cahiers Léon Blum*, 1, 1977, p. 37. Quant au Trésor américain, il estime de son côté à 2,5 milliards $ les avoirs qui ont fui la France entre 1934 et 1938, soit *grosso modo* 50 milliards FF. Ian Drummond, « London, Washington, and the Management of the Franc, 1936-1939 », *Princeton Studies in International Finance*, 45, 1979, p. 46. Les dépôts bancaires en France s'élèvent en 1935 à 52 milliards FF (Bonin, *op. cit.*, 2000, p. 524), tandis que le total de valeurs mobilières (actions et parts de fondateurs, rentes et valeurs du Trésor, obligations et bons, valeurs mobilières étrangères) se monte à 257,513 milliards en 1934 (Sauvy, *op. cit.*, vol. 2, 1967, p. 443).

1629 Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 79.

1630 Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 161.

1631 Sur l'afflux de capitaux français en Suisse sous le Front populaire, voir par exemple Perrenoud, art. cit., 1999, p. 390-392 ; Perrenoud, López, *op. cit.*, 2002, p. 18-35 ; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 52-58 ; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 204-209.

1632 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre confidentielle de la BNS à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 22 août 1935 ; Lettre confidentielle de la BNS à P. Bonna, chef de la DAE, 28 décembre 1936.

plus de 20 à 40 milliards FF[1633], tandis que le gouvernement helvétique et certains hommes d'affaires font même état au printemps 1937 d'un montant maximal de 10 milliards CHF, soit une somme supérieure au PIB de la Suisse[1634]. À l'avant-garde de l'attraction de ces capitaux français en fuite, les banques genevoises accueilleraient à elles seules dans leurs dépôts rien moins que 3 milliards CHF de valeurs délocalisées depuis l'Hexagone[1635]. En retenant une estimation basse de 5 milliards CHF pour le total des capitaux exportés en Suisse – *grosso modo* 25 milliards FF –, il ne semble donc pas excessif de considérer qu'un quart de l'ensemble du portefeuille français à l'étranger s'est alors réfugié dans la Confédération[1636]. Ces fortunes sous gestion sont ensuite réexportées par les banques helvétiques, dans une proportion importante, vers les marchés outre-Atlantique à la fin des années 1930, de telle sorte que les avoirs en mains françaises bénéficient autant de la protection du secret bancaire que de la mise à distance des troubles politiques européens. Le « mur de l'argent » profite intensivement de ce circuit : un tiers des capitaux suisses placés aux États-Unis à la fin de la guerre, soit 2,14 milliards CHF, se révéleront être de propriété ultime française, aux mains principalement d'un petit nombre de vieilles fortunes[1637].

Face à cet exode des avoirs, au-delà de la fermeté des déclarations d'intention, le gouvernement du Front populaire est ballotté entre les remèdes libéraux et interventionnistes – en d'autres termes, entre la volonté de dissiper les craintes des détenteurs de capitaux et celle de contraindre ces derniers, par des mesures coercitives, à participer à l'effort financier du gouvernement. Or, peut-être précisément parce qu'ils font face à une défiance toute particulière des grosses fortunes, L. Blum et V. Auriol vont pencher plus encore que les précédentes coalitions cartellistes en faveur de la première option. En matière de taxation directe, après une mesure isolée

---

[1633] AASB, Projet de Lettre de l'ASB à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, en annexe au PV du conseil d'administration de l'ASB, 28 avril 1937. Cette estimation est reprise dans la plupart des ouvrages spécialisés. Perrenoud, López, *op. cit.*, 2002, p. 30 ; Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 84 ; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 54 ; Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 337.

[1634] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, PV du Conseil fédéral, « Proposition du DPF : Verhandlungen mit Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung », 25 juin 1937, p. 29. Ce montant est cité dans plusieurs sources. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren in Sitten, 16-17 avril 1937, p. 3 ; ACV, S/172/107, Lettre de la Chambre de commerce vaudoise au Conseiller d'État, Ernest Fischer, 28 avril 1937 ; AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Protokoll über die Konferenz betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 4. Juni 1937, p. 4. Dans cette dernière source, le Secrétaire de l'ASB, A. Caflisch, évoque même un montant supérieur à 10 milliards CHF.

[1635] Le chiffre vient de François Perréard, conseiller d'État en charge des finances de Genève. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Protokoll über die Sitzung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 22. April 1937, p. 1 ; AFZ, 15.3.10, PV du Vorort, 30 avril 1937. Lors de cette séance du Vorort, A. Pictet intervient pour souligner que ce montant est supérieur à la fortune imposable totale de Genève, qui ne s'élève qu'à 2,5 milliards CHF (!).

[1636] Une étude contemporaine sur la balance des paiements conclut que les capitaux français exportés se situent à la fin de 1937 dans une fourchette entre 80 à 130 milliards de francs Poincaré. Rist, Schwob, art. cit., 1939, p. 543.

[1637] Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 237. Les avoirs suisses aux États-Unis s'élèvent alors à 6,4 milliards CHF. Cerutti, art. cit., 1999, p. 187. Sur la réorientation de la place financière suisse sur le marché américain à la fin des années 1930, voir également Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 102-104.

et ambiguë instituée à l'été 1936 – une obligation de déclaration sous serment des avoirs à l'étranger couplée à une amnistie fiscale[1638] –, le gouvernement se contente lors de sa réforme fiscale du 31 décembre d'accentuer modérément la progressivité de l'impôt général sur le revenu[1639]. À partir de la fin de l'année 1933, dans la perspective d'un rapprochement avec les radicaux-socialistes, les dirigeants de la SFIO se sont en effet clairement orientés vers une politique fiscale réformiste de type proto-keynésien, en contestant l'utilité d'un impôt sur le capital en temps de crise. Pour L. Blum, le nouvel objectif imparti à un gouvernement de gauche est avant tout d'amorcer un relâchement des charges fiscales afin de stimuler la croissance économique[1640].

Recyclant un projet formulé par le cabinet Herriot en 1932, le Front populaire institue en 1936 un plafond en taux *moyen* de l'impôt progressif à 40 % pour les revenus de plus de 1,33 million FF, qui vient se substituer au taux *marginal* supérieur du gouvernement Laval de 36 % à partir de 550 000 FF. Pour un très haut revenu d'un demi-million FF, sans être insignifiant, ce changement n'est en rien fondamental : imposé à 17,5 % en 1935, il est désormais taxé à 25,8 % en 1936[1641]. En tenant compte de l'abaissement du taux de l'impôt proportionnel sur les valeurs mobilières, qui passe à cette occasion de 24 % à 18 %, on remarque en fait que la réforme du 31 décembre 1936 accroît essentiellement la progressivité de la taxation des revenus de capitaux par le biais d'une diminution des charges pour les petits épargnants plutôt que par une augmentation des taux élevés. Seule une fraction minime de gros porteurs de valeurs mobilières supporte des charges fiscales plus lourdes qu'en 1935[1642].

Si la timidité dont fait preuve le Front populaire sur la taxation progressive s'inscrit dans la continuité de la politique des radicaux-socialistes, un point très significatif démontre sa retenue spécifique pour la taxation des valeurs mobilières : lors de la réforme de décembre, soit avant même la « pause » de février-mars, la mise en place d'une surveillance automatique sur l'encaissement des titres au moyen de la carte d'identité fiscale est une nouvelle fois repoussée par V. Auriol

[1638] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 190, « Loi renforçant les pénalités en matière de dissimulation des avoirs à l'étranger », Extrait du *Journal officiel*, 31 juillet 1936.

[1639] Sur cette réforme, voir Bernard Minot, « La réforme fiscale du 31 décembre 1936 », in Jean Bouvier, Jean-Claude Perrot (éd.), *États, fiscalités, économies*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1985, p. 107-120.

[1640] Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 119 et 175-177.

[1641] Tous ces chiffres sont calculés à partir de Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 272-278.

[1642] C'est en effet seulement à partir d'un revenu tiré de valeurs mobilières d'environ 750 000 FF que les taux de 1936 deviennent plus élevés que ceux de 1935. Or, en 1936, 1 064 contribuables déclarent un revenu de ce type supérieur à 601 000 FF. Toutefois, pour déterminer le nombre exact de contribuables dont les charges fiscales augmentent en 1936, il faudrait tenir compte des diverses sources de leurs revenus (salaires, rentes, capitaux, etc.) et de l'évolution du taux de chaque type d'impôt cédulaire (et non seulement de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières). Ministère des Finances, *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 124, juillet-août 1938, p. 37 bis. Relevons que la réforme du 31 décembre confirme la possibilité – quelque peu aberrante – pour le contribuable de déduire du montant net imposable la somme d'impôt payée l'année précédente, une donnée qui abaisse nettement le taux d'imposition effectif. Sous la pression du Sénat, le Front populaire va même plus loin : il institue un bouclier fiscal sur le revenu brut (c'est-à-dire sans déduction de l'impôt de l'année précédente) à 30 %.

sous la pression des hauts fonctionnaires des Finances et des forces politiques conservatrices[1643]. En conséquence, comme la moitié des revenus mobiliers échappe encore illégalement à l'impôt sur déclaration selon les services du ministre des Finances[1644], l'accroissement des charges progressives sur les classes les plus aisées ne reste, en grande partie, que théorique[1645]. Les alliés communistes du gouvernement dénonceront bien entendu l'inconsistance de ce programme fiscal, selon une analyse que le spécialiste de la politique financière française des années 1930, l'historien critique Michel Margairaz, qualifie d'«*intégriste*»[1646]. En réalité et de façon très révélatrice, le Parti communiste propose au début de l'année 1937 uniquement un alignement sur la fiscalité britannique, par une augmentation de la quote-part des impôts directs et par une intensification des prélèvements à la retenue à la source[1647]. Ce positionnement de l'aile gauche du Front populaire, qui paraît très radical dans le contexte français tandis qu'il est adopté au même moment par un gouvernement *tory* de l'autre côté de la Manche, en dit long sur le manque de volonté de toutes les autres forces politiques de l'époque d'affronter les grosses fortunes sur le terrain miné de la fiscalité directe.

Au sein des négociations bilatérales avec le havre fiscal suisse, la politique du Front populaire va se caractériser par un semblable hiatus entre la forme et le fond. Il est indéniable que les socialistes durcissent le ton dans les relations avec le gouvernement et les banques suisses. Tout en admettant que «*l'évasion fiscale rencontre dans ce pays* [la Suisse], *plus qu'en tout autre, des faveurs particulières*», le directeur du Contrôle des administrations financières, Jacques Georges-Picot, duquel dépendent l'Enregistrement et les Contributions directes, envisage encore au début juin d'ajourner *sine die* les pourparlers devant la résistance du gouvernement helvétique[1648]. Une semaine après son annonce à la Chambre des députés, V. Auriol se positionne à l'opposé de ces recommandations. Le ministre des Finances pèse lourdement ses mots pour que les Affaires étrangères obtiennent des autorités suisses l'envoi en possession sur les successions et la transmission de toutes les informations

[1643] Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 291 ; Tristram, *op. cit.*, 2005, p. 35. Notons que V. Auriol fait en novembre à la Chambre des députés une référence directe au discours d'É. Herriot en février 1925 lors de la suspension du bordereau de coupons. Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 331.

[1644] CAEF, B 58613, Note remise à E. Weill-Raynal, collaborateur de V. Auriol, ministre des Finances, «Estimation du montant de l'impôt général sur le revenu et des impôts cédulaires éludés du fait de la fraude», juillet 1936. Selon cette note, 7,702 milliards FF de revenus de valeurs mobilières auraient échappé à l'impôt progressif en 1935 sur un total de 16 milliards imposables.

[1645] En termes réels, les revenus des valeurs mobilières déclarés à l'impôt général baissent en 1937 de 24,5 % par rapport à 1935. Ministère des Finances, *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 119, janvier 1936, p. 1049 bis ; ministère des Finances, *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 124, juillet-août 1938, p. 37 bis. Pour déflater les chiffres, il a été tenu compte de l'IPC, dont les sources sont présentées dans le Tableau 1.

[1646] Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 294.

[1647] *L'Humanité*, «La réforme fiscale», 5 février 1937, p. 7.

[1648] CAEF, B 54429, Note pour V. Auriol, ministre des Finances, de J. Georges-Picot, directeur du Contrôle des administrations financières, 9 juin 1936.

dont elles disposent sur les sociétés et les personnes françaises: «*Je tiens, dès à présent*, écrit-il le 25 juin, *à appeler, d'une manière toute particulière, votre attention sur l'importance capitale que j'attache à ce que nos revendications sur le problème de l'évasion fiscale reçoivent pleine et entière satisfaction.*»[1649] À la fermeté des paroles s'ajoute un changement de style de négociations. Au début de l'année 1937, à la veille de pourparlers franco-suisses, une série de petites attaques intervient en direction de la place financière helvétique. L'arrestation de deux Suisses, pris en flagrant délit d'exportation d'or à la frontière, ou la condamnation d'une Française, impliquée quatre ans auparavant dans le scandale de la Banque commerciale de Bâle, sont interprétées à Berne comme autant de moyens de mettre sous pression la délégation suisse[1650].

En outre, avec les multiples remaniements opérés par V. Auriol aux directions du ministère des Finances et le départ des inspecteurs des finances les plus hostiles à la politique du Front populaire, le ministre des Finances trouve des appuis auprès de plusieurs hauts fonctionnaires[1651]. C'est surtout la démission à l'automne 1936 de G. Trochon qui influe sur les discussions franco-suisses[1652]. L'accointance de ce dernier avec les autorités suisses était devenue telle qu'il n'a pas hésité a joué ouvertement la carte helvétique au moment de l'arrivée de L. Blum au pouvoir. En juin 1936, sans cacher «*les craintes que lui inspire, d'une manière générale, l'ensemble des mesures envisagées par le nouveau gouvernement*», le directeur de l'Enregistrement a conseillé à A. Dunant d'attendre pour négocier «*jusqu'au moment où le calme sera, dans une certaine mesure, rétabli, et surtout lorsque les nouvelles mesures fiscales envisagées auront glissé du plan politique au plan administratif et technique*»[1653]. Son successeur, Georges-Marie Pelegry, se montre en revanche moins bien disposé à l'égard des intérêts suisses et défend avec plus de fermeté l'extension de l'envoi en possession aux banques helvétiques[1654]. Après le départ de J. Georges-Picot, A. Dunant note avec regret que «*les éléments les plus conciliants de la Délégation française* [...] *viennent d'être, tout à tour, "limogés"*»[1655], même si plus tard le ministre helvétique à Paris se ravisera quelque peu: selon lui, son

[1649] CAEF, B 54229, Lettre de V. Auriol, ministre des Finances, à Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, 25 juin 1936.
[1650] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 19 janvier 1937; *National-Zeitung*, «Zwei Basler an der französisch-schweizerischen Grenze verhaftet», 25 janvier 1937.
[1651] Sur ce sujet, voir par exemple Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 243-245.
[1652] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 6 octobre 1936.
[1653] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 20 juin 1936.
[1654] Voir par exemple CAEF, B 43379, Note concernant les déclarations faites à la dernière réunion du 27 janvier 1937 (prise lors d'un retour de déjeuner avec les négociateurs suisses à Moosegg par un membre de la délégation française), p. 5.
[1655] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 26 novembre 1936.

remplaçant, Georges Mer, «*est animé*» tout de même à l'égard des autorités suisses «*des meilleurs sentiments*»[1656].

Mais, en dehors de la rhétorique en usage chez les socialistes et de quelques coups d'éclat sans conséquence, la dureté du gouvernement du Front populaire à l'égard du havre fiscal suisse ne va pas beaucoup plus loin. V. Auriol tente bien d'étendre, avec le concours des Affaires étrangères, la politique fiscale internationale en se dotant de monnaies d'échange sur d'autres dossiers économiques pour accélérer la conclusion des négociations bilatérales[1657]. En septembre 1936, le ministre des Finances rencontre l'opposition unanime des autres dirigeants économiques du gouvernement. Les ministères du Commerce, du Travail et de l'Agriculture, ainsi que le Commissariat général du tourisme écartent tour à tour l'offre[1658]. L. Blum entérine lui-même ce refus sans tergiversation, préférant aux pressions économiques le lancement d'un appel emphatique au «*devoir de solidarité internationale*»[1659]. Par analogie avec le double jeu de R. Poincaré et C. de Lasteyrie au début des années 1920 sur l'évasion fiscale – une tactique dénoncée alors par L. Blum et V. Auriol –, le président du Conseil réactive en conséquence les discussions multilatérales à Genève sur l'entraide fiscale, à une époque où la SDN a perdu bien évidemment beaucoup de son aura, après la remilitarisation de l'Europe et les crises mandchoue et éthiopienne. On reviendra ci-dessous sur cette action au Comité fiscal ; pour l'heure, il suffit de noter qu'en raison de l'opposition helvétique, anglaise et américaine, elle ne connaît strictement aucun succès. Il en est de même au début de l'année 1937 lorsque V. Auriol revient une dernière fois à la charge au niveau bilatéral pour coupler les pourparlers sur la double imposition aux négociations en cours sur les tarifs douaniers entre les gouvernements français et suisse[1660]. La manœuvre se heurte une nouvelle fois au ministre du Commerce, le radical-socialiste P. Bastid, pour qui «[i]*l ne saurait être question* [...] *d'envisager, en aucun cas, un programme de restriction, c'est-à-dire, en fait, une "guerre douanière" dont* [l'économie française] *subirait les conséquences*»[1661].

1656 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 15 avril 1937.

1657 CAEF, B 54429, Lettre de V. Auriol, ministre des Finances, à Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, 25 juin 1936.

1658 ADF, Service français de la SDN, nº 1305, Lettre d'Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, à L. Blum, président du Conseil, 7 septembre 1936. Le ministère de l'Agriculture est le seul à envisager hypothétiquement de mettre à la disposition des négociations 10 % des contingents de produits agricoles.

1659 ADF, Service français de la SDN, nº 1305, Lettre de L. Blum, président du Conseil, à Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, 12 septembre 1936.

1660 CAEF, B 54229, Lettre de G. Mer, secrétaire général du ministère des Finances, pour V. Auriol, ministre des Finances, adressée au ministre du Commerce, Paul Bastid, 24 février 1937. Voir également Note du directeur général des Douanes pour G. Mer, 13 février 1937 ; Note de G. Mer pour V. Auriol, 23 février 1937.

1661 CAEF, B 54229, Lettre écrite au nom de P. Bastid, ministre du Commerce, à V. Auriol, ministre des Finances, 27 février 1937. Voir également sur l'échec de la tentative : Extrait d'une lettre adressée par le représentant français aux négociations de Berne, 4 mars 1937 ; Note du directeur général des Douanes pour G. Mer, secrétaire général au ministère des Finances, 3 mars 1937 ; Note de G. Mer pour la Direction générale des douanes, 13 mars 1937.

Il faudrait en même temps se garder de considérer V. Auriol comme un partisan esseulé d'une campagne vigoureuse contre les paradis fiscaux. D'une part, son soutien appuyé aux pourparlers contre l'évasion fiscale n'est qu'une contrepartie à son opposition à l'instauration de contrôles sur les mouvements financiers internationaux par des mesures unilatérales, qui étaient incluses dans le programme du Front populaire pour les élections du printemps 1936. Le 19 juin, lors du même discours dans lequel il promet à la Chambre des députés l'ouverture de négociations fiscales bilatérales avec les pays limitrophes, V. Auriol défend en effet son attachement à la liberté des flux financiers en repoussant le contrôle des changes. Le ministre des Finances tente, par cette double annonce, de rassurer les dirigeants de l'économie française sans s'aliéner son aile gauche. En se distinguant de la voie autarcique suivie par les pays de l'Axe, il essaie en sus de marquer clairement son appartenance au camp des puissances libérales[1662]. D'autre part, durant les négociations sur la fiscalité internationale elles-mêmes, V. Auriol se défait sans embarras de la seule véritable arme dont il dispose pour percer le front commun du patronat suisse contre l'assistance fiscale. En septembre, son collègue des Affaires étrangères, Y. Delbos, relève que, dans les pourparlers de double imposition, « [l]*e gouvernement de Berne est demandeur et que la législation de 1872* [sur la taxation les filiales étrangères...] *fournit par ses rigueurs un efficace moyen de pression sur l'économie suisse* »[1663]. Or, deux mois plus tard, V. Auriol appose son paraphe à la demande de prorogation des sursis des multinationales suisses. Sous prétexte de «*faciliter dans toute la mesure du possible la négociation de l'accord* », il n'oublie pas de prouver sa grande mansuétude en prolongeant de six longs mois les délais de paiement, au lieu des trois appliqués jusqu'alors[1664].

En dépit de la désertion en masse des capitaux français, la réticence du gouvernement de L. Blum à s'engager dans un affrontement direct contre le havre fiscal suisse tient à un facteur principal: comme lors du premier Cartel des gauches en 1925, le Front populaire se trouve en position d'extrême faiblesse face à la place financière suisse en 1937. Sans soutien gouvernemental dans son propre pays, V. Auriol est confronté en Suisse à des milieux dirigeants soudés pour mettre en échec sa politique[1665]. Après les hésitations de l'année 1935, le Conseil fédéral, l'administration et le patronat reforment un bloc uni contre l'assistance fiscale sous le Front populaire. Face à un gouvernement de gauche, la protection du secret bancaire prend l'aspect d'un objectif de défense

[1662] Sur le refus d'instaurer des contrôles sur les mouvements de capitaux et le lien avec la politique internationale, voir Bouvier, art. cit., 1978, p. 111-115; Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 130-132, 139-140 et 146-147; Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 254-259.

[1663] ADF, Service français de la SDN, nº 1305, Lettre d'Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, à L. Blum, président du Conseil, 7 septembre 1936.

[1664] CAEF, B 54229, Lettre de V. Auriol, ministre des Finances, à Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, 9 novembre 1936.

[1665] Sur la réaction des milieux officiels à l'avènement du Front populaire, voir Éric Mévillot, « La diplomatie suisse face aux premiers mois du Front populaire : perception et relations bilatérales (avril-décembre 1936) », *Revue suisse d'histoire*, 42/3-4, 1992, p. 325-357.

nationale chez les dirigeants helvétiques. L'intervention de Gottfried Bosshard en avril 1937 au cours d'une séance du Vorort est révélatrice. Le vice-président du conseil d'administration de l'Union de banques suisses associe l'assistance administrative à une violation de la «*souveraineté nationale*», avant d'ajouter, non sans faire du même coup une remarque antisémite et une faute historique: «[N]*ous avons déjà commis deux fois l'erreur d'accepter une semblable limitation, d'une part en signant le traité avec la France de 1869 (la Suisse a cédé sur la question des Juifs), d'autre part en concluant la convention du Gothard.*»[1666]

À l'ASB, comme au Vorort, les élites économiques s'accordent dès lors, au début de l'année 1937, pour appliquer une tactique dilatoire, consistant à attendre patiemment que les troubles financiers contraignent l'administration française à négliger ses demandes en matière d'entraide fiscale[1667]. Il est vrai qu'en vue de la prorogation des sursis, l'USCI enjoint tout de même de ne pas repousser *ipso facto* toute négociation sur l'assistance fiscale[1668]. Mais les concessions débattues à Berne, comme la coopération au recouvrement des créances d'impôts ou la transmission de renseignements issus de registres publics, restent invariablement tellement en deçà des exigences hexagonales que personne ne parie sur leur acceptation[1669]. Cette entreprise d'étouffement des démarches françaises est parachevée par la mise d'un voile opaque sur les pourparlers. Afin de n'ébranler en aucune manière la confiance des détenteurs de capitaux en la solidité du secret bancaire, le DPF veille à ce que les discussions franco-suisses sur l'assistance fiscale ne fassent l'objet d'aucun compte rendu dans les journaux. A. Dunant relève au début de 1937, avec satisfaction, la déférence de la presse: «[T]*ous les correspondants de journaux suisses à Paris avec qui je suis constamment en rapport ont, à ma demande, observé la plus grande discrétion sur nos négociations concernant la double-imposition.*»[1670]

Vers l'extérieur, plus que dans toute autre discussion de l'entre-deux-guerres, c'est le cache-sexe du fédéralisme qui est à nouveau mobilisé par les dirigeants suisses pour

[1666] AFZ, 15.3.10, PV du Vorort, 8 avril 1937. Le premier événement que G. Bosshard regrette est la signature en 1863 d'un traité de commerce franco-suisse qui octroie la liberté entière d'établissement pour les Juifs dans la Confédération, à l'encontre de la législation helvétique, discriminatoire à l'époque. Le second événement est la conclusion en 1909, lors du rachat des lignes du Gothard, d'une convention avec l'Italie et l'Allemagne, leur octroyant des avantages tarifaires sur le réseau ferroviaire suisse en échange de l'abandon de leurs participations dans le capital de l'exploitation de la ligne.
[1667] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Protokoll über die Sitzung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 22. April 1937, vormittags 10 Uhr, im Konferenzzimmer der eidg. Steuerverwaltung; Protokoll über die Sitzung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 8. Mai 1937, vormittags 10 Uhr, im Konferenzzimer der eidg. Steuerverwaltung. Voir également AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 20 janvier 1937 et 28 avril 1937.
[1668] AFZ, 15.3.10, PV du Vorort, 8 avril 1937 et 30 avril 1937.
[1669] Voir le résumé du DPF sur les diverses options qui ont été formulées au cours des débats: AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Verhandlungen mit Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung», 25 juin 1937.
[1670] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 6 mars 1937. Voir Notice du DPF, rédigée par R. Kohli, 15 juin 1937.

repousser les demandes d'entraide fiscale sans devoir en assumer la responsabilité. Avocat d'une ligne plus dure sur l'évasion fiscale que le Vorort, le conseiller d'État de Bâle-ville, C. Ludwig, se prête avec zèle à une alliance avec l'ASB pour défendre le refuge helvétique[1671]. Lors des seuls pourparlers franco-suisses sur la fiscalité internationale qui ont lieu sous le gouvernement de L. Blum – à la fin janvier 1937 à Berne –, le représentant cantonal prend à son propre compte le rejet de toutes les demandes françaises sur l'évasion fiscale. Pour écarter les appels à la morale et à la justice fiscales de la part des représentants du ministère des Finances, qui ne manquent pas de citer devant lui l'exemple de l'affaire de la Banque commerciale de Bâle, ce juriste réputé ne rechigne pas en retour à user d'arguments fallacieux, prétendant entre autres que le secret bancaire ou les comptes joints sont protégés par la Constitution suisse[1672]. Les autorités fédérales et les représentants économiques n'ont à sa suite plus qu'à s'en laver les mains. O. Hulftegger conclut avec une fausse candeur devant une délégation française désemparée : « *Nous voulons vous donner satisfaction* ; [mais...] *il faudrait* [un] *vote populaire pour donner au fisc français* [des renseignements], *changer la loi cantonale* [...] – *C'est indépendant de notre bonne volonté.* »[1673] Ce n'est qu'*a posteriori* que la Conférence des directeurs des finances cantonaux entérine cet alignement sur les intérêts bancaires du délégué bâlois. À Sion, en avril 1937, sous la pression de C. Ludwig lui-même et des autres représentants des centres bancaires suisses – Genève et Zurich, mais également le petit paradis fiscal glaronnais –, les conseillers d'État repoussent toute concession sur l'assistance administrative, à l'unanimité moins la voix du socialiste soleurois Jacques Schmid[1674].

Le gouvernement Blum, pour sa part, incline progressivement à la léthargie sur le dossier de l'évasion fiscale. Selon le cercle vicieux habituel dans l'entre-deux-guerres, en anémiant le Front populaire tout en dopant inversement la force de frappe

---

[1671] Voir ses diverses interventions dans AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Protokoll über die Sitzung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 22. April 1937, vormittags 10 Uhr, im Konferenzzimmer der eidg. Steuerverwaltung, p. 4 et 7 ; Protokoll über die Sitzung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 8. Mai 1937, vormittags 10 Uhr, im Konferenzzimer der eidg. Steuerverwaltung, p. 3. AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 28 avril 1937, p. 3-6. Voir également AFZ, 75.1.1.3, Lettre d'O. Hulftegger, premier secrétaire du Vorort, à Hans Sulzer et E. Wetter, président et vice-président du Vorort, 11 juin 1937.

[1672] CAEF, B 43379, Note concernant les déclarations faites à la dernière réunion du 27 janvier 1937 (prise lors d'un retour de déjeuner avec les négociateurs suisses à Moosegg par un membre de la délégation française), p. 3. Sur cette rencontre, voir également AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Protokoll über die Verhandlungen mit Frankreich betreffend Abschluss eines Doppelbesteuerungsvertrages vom 25-27 Januar 1937. Au bénéfice d'une habilitation en droit, C. Ludwig s'est surtout fait connaître en 1935 en devenant l'avocat de la Confédération dans « l'affaire Jacob », un cas d'enlèvement d'un journaliste allemand par la Gestapo sur le territoire suisse. C. Ludwig deviendra après la guerre l'auteur d'un célèbre rapport sur la politique d'asile suisse pendant la Seconde Guerre mondiale. Hermann Wichers, « Ludwig, Carl », *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch].

[1673] CAEF, B 43379, Note concernant les déclarations faites à la dernière réunion du 27 janvier 1937, p. 6.

[1674] Sur la demande des industriels soleurois, J. Schmid presse pour la signature rapide d'un accord avec « *les engagements les plus minces possible en matière d'assistance administrative et juridique* ». AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren in Sitten, 16 avril 1937, p. 5. Pour Genève, suite au changement de gouvernement, le socialiste A. Naine a été remplacé par le radical F. Perréard.

des milieux bancaires suisses, l'hémorragie de capitaux conduit insidieusement à un transfert de pouvoir qui pousse à la liquidation des démarches françaises. Paradoxalement, au cours du printemps 1937, bien qu'un gouvernement de tendance socialiste soit à la tête de l'Hexagone, les banquiers helvétiques se montrent ainsi de plus en plus confiants sur l'abandon à terme des demandes sur l'assistance fiscale. Non sans pertinence, le tableau d'une France exsangue, diplomatiquement à la merci des exigences suisses, est dépeint plusieurs fois durant la première moitié de l'année 1937 par A. Caflisch. Le représentant de l'ASB déclare par exemple à l'occasion d'une discussion à Berne début mai : « [N]*ous ne courrons absolument aucun risque si nous tirons en longueur les négociations.* [...] *La France sera de toute façon soucieuse de ne pas ternir les bonnes relations avec la Suisse. La peur d'une Allemagne se réarmant toujours plus provoque déjà cela.* »[1675] L'étape ultime de cette modification de la balance des rapports de force consiste, comme durant la décennie précédente, à ce que les dirigeants français tentent, au lieu de taxer la fortune expatriée en Suisse, de la rapatrier au moyen d'une rétribution financière. Devant la crise de trésorerie qu'il doit affronter, le gouvernement de L. Blum entre en contact en février 1937 avec les milieux bancaires helvétiques pour obtenir leur concours au placement d'un emprunt international. Le CS et la SBS se montrent disposés à une opération à court terme de 100 millions CHF. Ces banques, gonflées de capitaux français, y voient une opportunité juteuse pour faire « *fructifier des avoirs actuellement improductifs* »[1676]. Par analogie avec les crédits accordés au milieu de la décennie précédente et l'abandon simultané des pressions contre le secret bancaire, le DPF et le DFFD sautent alors sur l'occasion pour coupler l'emprunt à la signature d'une convention de double imposition dénuée d'assistance administrative[1677].

Les pourparlers des banques avec le gouvernement socialiste échouent néanmoins quelques jours avant l'annonce par L. Blum de la pause dans les réformes économiques, le 13 février. Au vu des réactions négatives qu'a suscitées un peu plus tôt au Parlement le renouvellement d'un crédit à court terme de 40 millions £ par

[1675] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Protokoll über die Sitzung betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 8. Mai 1937, vormittags 10 Uhr, im Konferenzzimer der eidg. Steuerverwaltung, p. 2. Voir également son intervention dans : Protokoll über die Konferenz betreffend Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Frankreich vom 4. Juni 1937, nachmittags 2 1/4 Uhr, im Konferenzzimer der Eidgenössischen Steuerverwaltung, p. 4. Sur l'impuissance diplomatique de la France en lien avec sa faiblesse financière sous le Front populaire, René Girault, « The Impact of the Economic Situation on Foreign Policy of France, 1936-1939 », in Wolfgang J. Mommsen, Lothar Kettenacker (éd.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*, London : George Allen & Unwin, 1983, p. 209-226 ; Jean Bouvier, Robert Frank, « Sur la perception de la "puissance" économique en France pendant les années 1930 », in René Girault, Robert Frank (éd.), *La puissance en Europe – 1938-1940*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1984, p. 171-180.

[1676] ABNS, 263.29, Lettre strictement confidentielle de la SBS au Directoire de la BNS, 1er février 1937.

[1677] ABNS, PV du Directoire de la BNS, nº 118, 4 février 1937. Voir 263.29, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à G. Bachmann, président du Directoire de la BNS, 5 février 1937 ; Lettre de la BNS à A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 5 février 1937 ; Lettre du CS au Directoire de la BNS, 5 février 1937 ; Lettre confidentielle de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à G. Bachmann, 5 février 1937.

la City au profit des chemins de fer français, perçu comme une aggravation de la dépendance à l'égard des banques anglo-saxonnes, le ministère des Finances juge injouable politiquement un placement sur le marché suisse[1678]. Le gouvernement opte finalement, le 10 mars, pour le lancement d'un grand emprunt-or sur le territoire français. Réitérant à cette occasion son adhésion à la liberté des mouvements financiers, le Front populaire accepte donc une «*capitulation formelle, en particulier devant les capitaux émigrés*»[1679]. L'emprunt, qui rapporte au total 8 milliards FF, est effectivement souscrit pour plus de 5 milliards par des avoirs rapatriés. Achetée au prix de l'adoption d'une politique libérale de confiance, la trêve n'est que de courte durée: la crise budgétaire conduit le gouvernement en juin à rendre les armes, après s'être vu refuser par le Sénat les pleins pouvoirs financiers[1680].

5.2.3 La conclusion de la convention franco-suisse (1937-1939)

Durant l'été 1937, la droitisation de l'exécutif français, avec l'avènement d'un cabinet présidé par le radical Camille Chautemps, dénoue aussitôt les contentieux dans les relations fiscales. Le jour même de la nomination du nouveau gouvernement, le 29 juin, des pourparlers reprennent à Paris entre les deux délégations. Selon une tactique élaborée par le Conseil fédéral[1681], H. Blau et C. Ludwig bloquent dans un premier temps les discussions contre l'assistance fiscale, avant de faire mine d'outrepasser de leur propre chef les consignes reçues et d'ouvrir la porte à des échanges de renseignements. Qu'on ne se méprenne pas sur le sens de ce revirement: en évoquant au mieux la possibilité d'un accès au contenu des registres du commerce, de l'état civil ou des propriétés foncières, les deux délégués ne font que tester la réaction française sur des concessions de pure forme, qui n'impliquent pas la transmission d'informations fiscales confidentielles[1682]. Les hauts fonctionnaires français ne se montrent pas moins enclins à examiner l'offre avec une surprenante bienveillance. À la fin des discussions, le chef de la députation française, G. Mer, «*remercie vivement la Délégation helvétique d'avoir essayé en toute loyauté, d'accorder à la France une certaine satisfaction à sa demande* [sur l'évasion fiscale]»[1683].

[1678] ABNS, 263.29, Lettre strictement confidentielle de la direction de la SBS au Directoire de la BNS, 9 février 1937; Lettre confidentielle de la Direction du CS au Directoire de la BNS, 11 février 1937. Voir également ABNS, PV du Directoire de la BNS, nº 136, 11 février 1937; AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 15 février 1937.
[1679] Sauvy, *op. cit.*, vol. 2, 1967, p. 255-256.
[1680] Pour l'emprunt du 10 mars 1937, ainsi que le crédit de la City, voir Girault, art. cit., 1977, p. 35-38; Drummond, art. cit., 1979, p. 10-11; Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 146-153; Girault, art. cit., 1983, p. 218-220; Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 293 et 306.
[1681] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Verhandlungen mit Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung», 25 juin 1937.
[1682] CAEF, B 54229, Négociations franco-suisses, Compte rendu de la séance du 29 juin 1937; Conférence du 2 juillet 1937.
[1683] CAEF, B 54229, Conférence du 2 juillet 1937, p. 3.

Un point mérite d'être rapidement relevé ici. Après la démission de L. Blum, l'«*atmosphère quelque peu meilleure*»[1684] qu'évoque A. Caflisch dans les relations fiscales franco-suisses passe en somme par l'assentiment donné par l'administration française à la ligne de défense fantaisiste de la délégation helvétique. Il ne fait aucun doute en effet que, contrairement aux dires de C. Ludwig, les registres ne représentent pas «*le maximum des maxima*» des informations transmissibles par les autorités fiscales suisses[1685]. Une étude menée par l'AFC a révélé en 1934 qu'en dépit du secret bancaire, les administrations cantonales bénéficient de quantité de données présentant un intérêt pour les fiscs étrangers, entre autres sur les fondations ou sur les successions[1686]. Le subterfuge n'est jamais dénoncé par les fonctionnaires français qui, en misant sur un rapprochement avec la position suisse, s'interdisent de remettre en cause la bonne foi de leurs interlocuteurs. Néanmoins, aussi insatisfaisant que ce type d'explications puisse paraître de prime abord, il faut tout de même noter que cette docilité résulte aussi d'un réel déficit de connaissance, provoqué par l'illisibilité du système fiscal fédéraliste. G. Motta lui-même fait rétrospectivement une telle analyse en jugeant que «[d]*ans les négociations de double imposition avec la France la délégation suisse a ainsi pu résister aux désirs français sur l'entraide fiscale uniquement* [...] *parce que la délégation française était dans une méconnaissance totale des moyens de contrôle fiscal qui sont à disposition de l'administration fédérale et des administrations des finances cantonales*»[1687]. Au lieu d'une mascarade organisée à dessein par les deux camps, les pourparlers de l'été 1937 s'apparenteraient donc plutôt à une entreprise de duperie orchestrée par la délégation suisse.

Les décideurs helvétiques ne se contentent toutefois pas de jeter de la poudre aux yeux des négociateurs français. L'usage de l'arme financière, couplée à l'entregent des dirigeants suisses dans l'Hexagone, s'avère une nouvelle fois déterminant dans la levée des dernières réticences, en France, à la conclusion de la convention de double imposition. Durant les mois de septembre et octobre, diplomates et chefs de l'économie helvétiques s'activent ainsi à Paris auprès de personnalités influentes pour marchander la conclusion d'un accord de double imposition sans assistance fiscale contre la levée d'un emprunt public sur le marché suisse[1688]. Expérimentée lors de la stabilisation Poincaré après la faillite du Cartel, cette recette libérale au rapatriement de capitaux préalablement exportés sous un gouvernement de gauche

1684 AASB, PV du conseil d'administration de l'ASB, 14 juillet 1937, p. 5.
1685 CAEF, B 54429, Conférence du 2 juillet 1937, p. 2.
1686 Les lois de Lucerne et de Bâle-ville autorisent même explicitement la transmission réciproque d'informations avec d'autres autorités. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 18, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 13 octobre 1934.
1687 AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Lettre confidentielle de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 2 mars 1938.
1688 La liaison entre la négociation d'un emprunt et la conclusion de la convention est à nouveau instiguée par le DPF, avant d'être relayée par la BNS auprès des banques. ABNS, 263.29, Lettre confidentielle de P. Bonna, chef de la DAE, au Directoire de la BNS, 21 septembre 1937 ; Lettre de la BNS à Henri Grandjean, directeur du CS, 22 septembre 1937.

suscite l'enthousiasme au sein des plus hautes instances décisionnelles en matière financière. Au cours d'une rencontre à la fin septembre avec les directeurs du CS et de la SBS, Joseph Strässle et Maurice Golay, l'homme fort de la rue de Rivoli, le directeur du Mouvement général des fonds J. Rueff, se dit par exemple «*extrêmement désireux de mettre au point sans retard les conditions techniques de l'emprunt*»[1689]. Devant l'importance de l'affaire, les dirigeants économiques prennent en outre le soin de seconder le déblocage d'un crédit d'«*une action inofficielle*». Le Vorort et l'ASB, avec le concours de banquiers genevois, dont A. Pictet, chapeautent durant l'été une opération de corruption du gouvernement français[1690]. Selon les termes d'un chargé d'affaires à la Légation suisse de Paris, une «*honnête contribution*» d'un million CHF est versée dans les caisses du Parti radical-socialiste, de telle sorte que le nouveau ministre des Finances, G. Bonnet, se laisse convaincre par son collègue des Affaires étrangères, Y. Delbos, de l'intérêt d'un accord de double imposition avec la Suisse[1691].

Avec l'aval des gardiens de l'orthodoxie libérale, la promesse d'un emprunt à l'État français et, en outre, l'arrosage des plus hauts échelons du gouvernement hexagonal, les négociations franco-suisses aboutissent rapidement à l'automne. Le 12 octobre, sous la houlette du CS et de la SBS, un emprunt de 200 millions CHF à 4% des Grands Réseaux des Chemins de fer français est émis dans la Confédération[1692]. Le montant accordé par les banques helvétiques est très substantiel: deux fois supérieur au crédit à court terme envisagé sous le gouvernement Blum, il correspond *grosso modo* à un huitième de la somme totale des émissions nettes de l'État français et des collectivités publiques sur le marché indigène au cours de l'année 1937[1693].

[1689] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre strictement confidentielle de H. de Torrenté, chargé d'affaires à la Légation suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 30 septembre 1937. Sur les différentes démarches effectuées, entre autres auprès du gouverneur de la Banque de France, Pierre-Eugène Fournier, plus réticent à l'opération que J. Rueff, voir Lettre de P. Bonna à H. de Torrenté, 30 septembre 1937; Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 4 octobre 1937. Sur l'influence de J. Rueff au sein du ministère des Finances, Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 369-377.

[1690] AFZ, 75.1.1.3, Lettre d'O. Hulftegger, premier secrétaire du Vorort, à H. Sulzer et E. Wetter, président et vice-président du Vorort, 11 juin 1937. O. Hulftegger laisse entendre que, contrairement à H. de Torrenté, H. Blau et C. Ludwig sont au courant de l'opération.

[1691] AFB, E 2200.41, 1000/1680, vol. 39, Notice d'H. de Torrenté, chargé d'affaires à la Légation suisse à Paris, 7 décembre 1937. Cette source a été pour la première fois exploitée par l'historien M. Perrenoud dans sa thèse. Voir Perrenoud, *op.cit.*, 2011, p. 213. Le dispensateur des fonds est un certain Roverea, propriétaire de *Comoedia*, un journal français. H. de Torrenté évoque également le rôle central dans l'affaire, aux côtés d'Y. Delbos, de «M. Archambault». Il doit s'agir de Léon Archimbaud, parlementaire radical-socialiste et membre de la délégation française à la SDN. Celui-ci s'intéresse en effet depuis 1935 aux négociations franco-suisses de double imposition. CAEF, B 43379, Minute manuscrite de G. Trochon, directeur général de l'Administration de l'Enregistrement, à L. Archimbaud, 15 mars 1935.

[1692] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Prospectus, «Emprunt 4% 1937 des Grands Réseaux de Chemins de fer Français en Bons à deux ans d'un montant maximum de Francs suisses 200 000 000»; ABNS, PV du Directoire de la BNS, n° 857, 12 octobre 1937. Sur cet emprunt, voir également Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz: im Konjunkturzyklus der dreissiger Jahre*, vol. 2, 1942, p. 279-280; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 216-217.

[1693] Sauvy, *op. cit.*, vol. 2, 1967, p. 591.

Un jour plus tard, les dirigeants suisses décrochent dans la foulée un traité de double imposition avantageux à l'extrême pour l'économie helvétique. En se contentant de promettre au sein d'un protocole secret la reprise ultérieure des discussions sur l'évasion fiscale[1694], les négociateurs suisses obtiennent gain de cause sur les deux principaux volets des pourparlers : non seulement le traité ne contient aucun dispositif d'assistance administrative, mais, au travers d'un montage sophistiqué et soumis lui-même au secret, le recouvrement des arriérés d'impôts des multinationales helvétiques est intégralement abandonné par l'administration française[1695].

Les principes d'imposition de la convention facilitent, de plus, le rapatriement futur des bénéfices tirés de France par les multinationales industrielles suisses : l'accord reconnaît explicitement à l'article 3 du protocole final la séparation entre les filiales et leurs maisons mères[1696], tout en abaissant à l'article suivant les charges fiscales des succursales[1697] et en exemptant partiellement d'impôts à la source différents types d'investissements extérieurs, comme les créances hypothécaires individuelles, les droits de licences ou encore les dépôts de marchandises[1698]. Tandis que les banques sont également mieux protégées par la convention contre la taxation de leurs affaires en France[1699], les seules entreprises lésées sont en fait les compagnies d'assurances, dont les primes françaises sont soumises, selon les termes de l'accord, à l'impôt sur les bénéfices dans l'Hexagone, même si elles n'y possèdent pas de succursales[1700].

Démenti formel aux principes de taxation appliqués par l'administration française depuis le milieu des années 1920, la signature de cette convention de double imposition ne constitue donc rien moins qu'une reddition sans condition devant le paradis fiscal suisse. D'une part, il est le seul accord global, mis en vigueur par le

---

1694 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre confidentielle « 1a » de H. Blau, directeur de l'AFC, à G. Mer, secrétaire général au ministère des Finances français, 13 octobre 1937 ; Lettre confidentielle « 1b » de G. Mer à H. Blau, 13 octobre 1937. Voir également PV confidentiel de la séance du 12 octobre 1937 tenue par les délégations suisse et française au sujet de la convention de double imposition et de l'échange de lettres qui doit accompagner la signature.

1695 La convention est en effet valable rétroactivement jusqu'au 1er janvier 1936 et l'administration française s'engage à ne pas réclamer le recouvrement des sommes antérieures à 1933. Pour les années 1933 à 1935, les arriérés sont gelés pendant la durée d'application de la convention. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre confidentielle « 2b » de H. Blau, directeur de l'AFC, à G. Mer, secrétaire général au ministère des Finances français, 13 octobre 1937 et Lettres confidentielles « 2a » et « 3 » de G. Mer à H. Blau, 13 octobre 1937.

1696 « Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la convention passée entre la Suisse et la France en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts directs (du 20 décembre 1937) », in *Feuille fédérale*, vol. 3, 1937, p. 538.

1697 *Ibid.*, p. 539.

1698 Selon les articles 3, 6, 9-10 du protocole final. *Ibid.*, p. 537-540. Pour les précisions sur ces clauses, voir Annexe 5.

1699 Cela tient au fait que seules les sociétés ayant un établissement stable en France sont passibles de l'impôt sur les valeurs mobilières, ce qui exempte de fait toutes les banques suisses. « Message du Conseil fédéral … (du 20 décembre 1937) », art. cit., 1937, p. 533-534.

1700 *Ibid.*, p. 538 ; AFZ, 75.1.1.4, Circulaire confidentielle de la Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften, aux sociétés membres, 12 novembre 1937. Pour les réclamations des assurances en amont des négociations, voir Lettre de la Verband konzessionierter schweizerischer Versicherungsgesellschaften au DPF, 27 août 1937.

gouvernement français avant la Seconde Guerre mondiale, qui ne contienne aucun dispositif d'assistance fiscale. D'autre part, la convention, plus favorable encore que l'arrangement signé avec l'Allemagne en juillet 1931, reconnaît bien au-delà des modèles de la SDN le primat de l'imposition au domicile des investissements étrangers (Annexes 4 et 5). Or, pendant que les multinationales helvétiques ont le champ libre pour renforcer leur position de l'autre côté du Jura, grâce à un abaissement de leurs charges d'impôts supporté par l'État français, les sociétés françaises ne retirent pour leur part aucun bénéfice de la convention. L'attaché commercial de l'Ambassade française a remarquablement assuré à ce titre, au début de l'année 1936, qu'en raison des largesses des autorités fiscales helvétiques, il n'a été saisi «*d'aucune plainte contre "double imposition" depuis 1921, date de* [son] *entrée en fonctions à Berne*»[1701]. Tant du point de vue des recettes fiscales que des relations économiques, la convention d'octobre 1937 s'apparenterait dans des négociations douanières à une levée unilatérale et sans contrepartie de tarifs protectionnistes au profit d'un pays libre-échangiste.

L'alliance entre une coalition gouvernementale française encline à séduire le capital exporté et une place financière helvétique gorgée de liquidités va se perpétuer au-delà du placement de l'emprunt de 200 millions CHF et de la signature de la convention de double imposition en octobre 1937. L'afflux torrentiel des fortunes françaises vers la Suisse sous le gouvernement de L. Blum fait en effet place à un mouvement très marqué de rapatriement des avoirs en direction de la France avant le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale[1702]. Entre 1937 et 1939, près de la moitié des exportations visibles de capitaux à partir de la Suisse sont destinées à la France[1703]. Le parallélisme avec le retour des capitaux sous le gouvernement de R. Poincaré après le Cartel des gauches est ici très clair: «[O]*n retrouve à la fin des années 1930*, comme le remarque très justement l'historien Marc Perrenoud, *deux traits caractéristiques de la décennie précédente* [...]: *un afflux considérable de capitaux français en Suisse et l'octroi de facilités financières à un gouvernement qui inspire une confiance relative aux milieux d'affaires suisses intéressés au marché français.*»[1704] Mais cette ressemblance peut être poussée plus en avant pour révéler sa dimension intimement politique. En aimantant les flux de capitaux en 1924-1925 et 1936-1937, puis en participant activement à leur reflux après l'arrivée au pouvoir de R. Poincaré et la chute de L. Blum, le paradis fiscal suisse démultiplie dans les deux cas la magnitude du séisme financier, accélère consécutivement l'effondrement de coalitions de gauche

---

1701 CAEF, B 54429, Lettre de Marcel Hignette, attaché commercial de l'Ambassade de France, à M. Régnier, ministre des Finances français, 27 février 1936. Voir dans le même sens Lettre de la Chambre de commerce française pour la Suisse à M. Régnier, 27 février 1936; Lettre du délégué général du Comité d'action économique et douanière à M. Régnier, 20 mars 1936.

1702 Perrenoud, art. cit., 1999, p. 392-397; Perrenoud, López, *op. cit.*, 2002, p. 74-79; Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 214-226.

1703 Kellenberger, *op. cit.*, vol. 2, 1942, p. 304.

1704 Perrenoud, art. cit., 1999, p. 396.

et, après que la crise a fait table rase des velléités de taxer rigoureusement les avoirs exportés, assure à son propre avantage le retour à des relations économiques plus libérales avec l'Hexagone. Aussi, du moins dans ses rapports avec la France, le centre bancaire suisse conserve-t-il à la fin des années 1930 sa fonction acquise à la fin de la guerre de gardien du libéralisme en Europe.

Les similitudes entre la stabilisation monétaire du milieu des années 1920 et la situation de la fin des années 1930 ne doivent cependant pas être exagérées. Dans un contexte de tensions internationales et de forte croissance des budgets publics, un « miracle Poincaré » ne se reproduit pas en 1937. D'une part, le rapatriement des avoirs n'est pas aussi subit qu'en 1926 : le reflux n'intervient en masse qu'après deux nouvelles dévaluations du franc, à l'été 1937 par le cabinet Chautemps, puis en mai 1938 par celui d'É. Daladier[1705]. D'autre part, ces deux gouvernements ne s'engagent pas comme durant la décennie précédente dans un démantèlement de la taxation progressive. Bien au contraire, les décrets-lois du 8 juillet 1937 majorent rétroactivement les taux de l'impôt général du gouvernement Blum de 20 %, tout en instaurant le système de surveillance des revenus de valeurs mobilières au moyen du bordereau de coupons[1706]. À la fin des années 1930, la perspective d'une liquidation de la fiscalité égalitaire n'est certes pas encore abandonnée par certains inspecteurs des finances : J. Rueff préconise par exemple, devant l'imminence des hostilités et les risques de thésaurisation, une « *détente fiscale* » qui exempterait, entre autres, tous les comptes en banque de l'impôt à la source[1707]. Pourtant, même la rupture formelle des radicaux-socialistes avec le Parti communiste et l'arrivée d'un homme de droite à la tête des Finances, P. Reynaud, en novembre 1938, n'infléchissent pas la tendance à l'alourdissement des impôts directs. Au lieu d'une détente fiscale, c'est le programme d'orthodoxie budgétaire, l'assouplissement de la semaine de travail de quarante heures et l'attachement réitéré à la liberté des mouvements financiers qui assurent au ministre la confiance des capitaux rétifs. La moitié environ des avoirs en fuite sous le Front populaire, soit 25 à 26 milliards FF, rentrent en France entre la fin de l'année 1938 et le début de la guerre[1708]. Après avoir éludé les impôts d'une coalition de gauche, une partie du mur de l'argent se montre désormais disposée à participer au financement libéral du réarmement engagé par le gouvernement Daladier[1709].

[1705] Sur le reflux de capitaux français, qui intervient surtout après la formation du gouvernement d'Édouard Daladier au printemps 1938 et l'arrivée aux Finances de Paul Reynaud en novembre 1938, voir Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 190 et 203-206 ; Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 444-446 et 475-476.

[1706] Pour l'augmentation des taux, voir Piketty, *op. cit.*, 2001, p. 278. Sur l'adoption du bordereau, par exemple, Delalande, *op. cit.*, 2011, p. 331. Pour le contexte des décrets-lois du 8 juillet 1937, Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 372-373.

[1707] Cité dans CAEF, B 58613, Note de Jean Leca, directeur du Contrôle des administrations financières, pour P. Reynaud, ministre des Finances, 15 juin 1939. Relevons que J. Leca se positionne contre les propositions de J. Rueff.

[1708] Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 468-479. Voir également Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 197-217, en particulier p. 204 pour les chiffres sur les capitaux rapatriés.

[1709] Voir à ce sujet les remarques faites dans la préface par Jean Bouvier dans Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 6.

À partir de la réforme économique de P. Reynaud, même si elle ne s'accompagne pas d'un démantèlement de la taxation progressive, le rapprochement franco-suisse atteint son paroxysme. Le placement coup sur coup de deux nouveaux emprunts de l'État français sur le marché helvétique au début de l'année suivante scelle l'alliance financière amorcée durant l'été 1937. La première souscription consiste en une conversion d'une série de bons des Chemins de fer français en un emprunt de l'État unifié de trente ans à 4 % : une très grosse émission de 420,875 millions CHF est placée simultanément sur les marchés suisse et néerlandais en janvier 1939[1710]. Cinq mois plus tard, une deuxième opération est effectuée par l'État français dans ces deux pays. D'une durée de six ans, cet emprunt à 3,75 % s'élève à 238,5 millions CHF, dont la moitié est émise dans la Confédération[1711]. En alimentant les caisses publiques, sans renchérir le loyer de l'argent sur le marché indigène, ces opérations fournissent avant la guerre une contribution substantielle aux finances et au réarmement français. Au total, les différents emprunts néerlandais et suisses placés entre janvier et juillet 1939 rapportent 8,352 milliards FF, c'est-à-dire un tiers environ des 25 milliards de crédits militaires décrétés par P. Reynaud en novembre 1938 pour l'année suivante[1712].

Les intérêts communs des banques suisses et du gouvernement français trouvent une traduction directe dans la bonne tenue des relations diplomatiques à la veille du conflit. Le DPF, la BNS et les milieux financiers profitent du levier des emprunts publics pour tenter de liquider l'ensemble des litiges fiscaux encore en cours avec la France[1713]. Remarquablement, sont impliqués dans ces démarches deux des rares décideurs suisses qui ont émis quelques réserves par rapport aux pratiques d'évasion fiscale des banques helvétiques sous le Front populaire – l'ancien secrétaire de la Commission fédérale des banques, Paul Rossy, et l'ex-délégué au Commerce extérieur du Conseil fédéral, le radical W. Stucki[1714]. Au milieu de l'année 1937, en étant

1710 *Journal de Genève*, Prospectus « Emprunt extérieur 4 % de la République française », 13 janvier 1939. Voir également ABNS, PV du Directoire de la BNS, nº 986, 8 décembre 1938 ; PV du Directoire de la BNS, nº 1075, 28 décembre 1938.

1711 ABNS, 263.29, Prospekt « 3.3/4 % Sechsjährige Äussere Anleihe von 1939 der Französischen Republik ». Un emprunt de conversion de 315 millions CHF en mars était initialement prévu par les banques suisses et néerlandaises. Lettre de la BNS au DPF, au DFFD et au DFEP, 2 mars 1939 ; Lettre de Hermann Obrecht, conseiller fédéral en charge du DFEP, au Directoire de la BNS, 22 mai 1939. Voir également, PV du Directoire de la BNS, nº 214, 17 mars 1939 ; PV du Directoire de la BNS, nº 226, 23 mars 1939. Sur ces deux emprunts, voir Kellenberger, *op. cit.*, vol. 2, 1942, p. 281-283.

1712 Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 211.

1713 ABNS, 263.29, Lettre de la Banque commerciale de Bâle à G. Bachmann, président du Directoire de la BNS, 22 décembre 1938 ; Lettre du CS, signée A. Jöhr et Peter Vieli, directeurs du CS, au Directoire de la BNS, 27 décembre 1938 ; Lettre du CS et de la SBS au Directoire de la BNS, 3 janvier 1939. Voir également ABNS, PV du Directoire de la BNS, nº 1075, 28 décembre 1938 ; AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Notice du DPF « betreffend die Fiskalverfahren gegen Schweizer Banken », 3 janvier 1939.

1714 P. Rossy a critiqué fermement en novembre 1936 l'usage de fausses écritures par les banques suisses dans les affaires fiscales pour le compte de la clientèle française. AASB, Lettre de P. Rossy, secrétaire de la Commission fédérale des banques, à l'ASB, 10 novembre 1936 et Lettre de l'ASB à P. Rossy, 11 novembre 1936, en annexe du PV du conseil d'administration de l'ASB, 23 novembre 1936. Sur P. Rossy et son élection à la vice-présidence de la BNS, voir Giddey, *op. cit.*, 2010, p. 82-86. Quant à W. Stucki, lors des négociations commerciales franco-suisses, il a ouvertement admis le danger que représente pour

nommées respectivement vice-président de la BNS et ministre de Suisse à Paris, ces deux personnalités sont amenées à occuper des fonctions centrales dans la diplomatie financière. Tout se passe alors comme si elles devaient faire amende honorable devant la politique de défense du secret bancaire. Avec les encouragements de G. Motta, qui l'a invité à «*faire valoir* [...] *toute* [son] *influence en vue d'activer le règlement de ces affaires*»[1715], P. Rossy multiplie en compagnie de W. Stucki les actions à Paris au début de l'année 1939 pour clore définitivement les procédures pendantes liées au scandale de la Banque commerciale de Bâle[1716]. Bien que ces initiatives n'aboutissent pas pleinement, les dirigeants suisses parviennent tout du moins à éviter l'éclatement d'une nouvelle affaire: pris en flagrant délit d'évasion fiscale dans un hôtel parisien, un sous-directeur de la SBS est libéré discrètement avec le concours de P. Reynaud et de J. Rueff en janvier[1717]. Le déblocage des crédits contribue à gagner parallèlement l'aval du Parlement français à la convention de double imposition. Afin de contourner la résistance des députés et des sénateurs à un accord sans dispositif d'assistance fiscale, W. Stucki a été sur le point d'obtenir de l'exécutif français une ratification par décret-loi durant l'été 1938. Quoique le gouvernement se rétracte à la fin de l'année pour des raisons juridiques, il ne manque pas d'effectuer un passage en force devant l'Assemblée nationale, en activant une procédure accélérée et en omettant de divulguer les protocoles secrets sur la rétroactivité de l'accord[1718]. La convention est ratifiée consécutivement en février 1939[1719].

C'est peut-être à l'occasion de la discussion de l'accord de double imposition devant le Sénat que la déférence des élites françaises pour le paradis fiscal suisse après le Front populaire apparaît dans son plus vif éclat. La défense de l'accord

l'économie suisse l'excès de capitaux français dans les banques helvétiques. CAEF, B 54229, Note de G. Mer, secrétaire général aux Finances, pour V. Auriol, ministre des Finances français, 23 février 1937; Note du directeur général des Douanes à G. Mer, 3 mars 1937. Notons que W. Stucki est placé en octobre 1937 à la Légation à Paris après s'être aliéné l'aile économique du PRD en ayant tenté, comme conseiller national, de rapprocher les partis bourgeois des socialistes au sein du Mouvement des lignes directrices. Sur W. Stucki, voir Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 44-53; Edgar Bonjour, Konrad Stamm, «Stucki, Walter», *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch]; Georg Kreis, «Walter Stuckis Aufruf an die Nation von 1937», *Revue suisse d'histoire*, 63/1, 2013, p. 19-47.

1715 ABNS, 263.29, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à P. Rossy, vice-président du Directoire de la BNS, 31 décembre 1938.

1716 ABNS, 263.29, «Notes sur les négociations de monsieur P. Rossy à Paris au sujet des affaires fiscales des banques suisses avec l'administration française», 15 mars 1939.

1717 Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 221-222.

1718 CAEF, B 54229, Lettre personnelle de W. Stucki, ministre de Suisse à Paris, à Paul Marchandeau, ministre des Finances français, 18 juin 1938; AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettres de W. Stucki à P. Bonna, chef de la DAE, 18 mai, 18 juin, 1er juillet, 14 décembre 1938. Sur le caractère secret des protocoles, voir Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 22 octobre 1937; Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, 24 décembre 1937; AFZ, 75.1.1.6, Lettre du Vorort aux entreprises concernées («streng vertraulich darf nicht an Dritte weitergeben werden»), 9 mars 1939. Les informations sur la rétroactivité de l'accord sont toutefois publiées *a posteriori*. Extrait du *Journal officiel de la République française*, 61e année, no 128, 1er juin 1939, p. 6919.

1719 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre de W. Stucki, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 2 février 1939.

incombe ironiquement à un des premiers instigateurs avant la Grande Guerre des pressions en direction du havre fiscal helvétique, le rapporteur de la Commission des Affaires étrangères C. Dumont. L'ancien ministre des Finances se plie avec entrain à l'exercice le 15 décembre 1938. Après une série d'augmentations d'impôts en France, il s'agit pour lui de rendre tout d'abord acceptables les dégrèvements offerts aux investisseurs suisses en évoquant «*une perte de recettes probablement minime*». Mais C. Dumont va plus loin: il croit ensuite déceler dans la convention «*aussi un avantage*» et sous-entend abusivement que l'accord arme l'administration française contre les soustractions d'impôts. Devant la montée des périls extérieurs, le rapporteur mobilise enfin l'argument massue de l'affermissement des rapports avec l'étranger. Du point de vue de «*l'amélioration des relations politiques, ce projet est parfait*», lance-t-il devant l'assemblée, avant de conclure sous les applaudissements et les cris approbateurs des sénateurs par une envolée emphatique: «*Jamais, je crois, n'ont été meilleures les relations entre la Suisse et la France.*»[1720] L'enthousiasme des parlementaires français se transmet de l'autre côté de la frontière. Cinq jours plus tard, dans un style fiévreux, qui laisse transpirer l'importance capitale qu'il attache à la question fiscale, G. Motta confesse par écrit à W. Stucki son «*sentiment de vif soulagement*» et sa «*plus vive satisfaction*» à la ratification, avant d'adresser au ministre les «*plus vives félicitations pour le succès qui couronne si heureusement* [ses] *persévérants efforts*»[1721]. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, sur fond de rapatriement du mur de l'argent par la voie d'emprunts colossaux, les contentieux franco-suisses sur l'évasion fiscale, déclenchés trois décennies auparavant, semblent être une bonne fois pour toutes enterrés.

5.2.4 L'échec d'une alliance tripartite contre la fraude fiscale et la technicisation des travaux de la SDN (1936-1939)

À côté d'une recrudescence modérée des pressions contre le havre fiscal suisse, l'avènement du Front populaire en France a conduit – on l'a dit – à une rapide réactivation des débats multilatéraux sur l'évasion fiscale. En 1936, le dossier a disparu depuis la conférence d'octobre 1928 de l'agenda des discussions genevoises. Lorsque le ministre des Affaires étrangères, Y. Delbos, relaie en septembre le vœu exprimé par L. Blum de porter le dossier devant la SDN, il ne manque dès lors pas de souligner que le gouvernement s'avance en terrain miné. Rappelant les échecs précédents essuyés par le gouvernement français en la matière, il pronostique «*de très sérieuses difficultés*» à Genève[1722]. À peine un mois plus tard, la séance d'octobre 1936

[1720] Sénat, séance du 15 décembre 1938, in *Journal officiel. Débats parlementaires*, 16 décembre 1938, p. 786.
[1721] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à W. Stucki, ministre de Suisse à Paris, 20 décembre 1938.
[1722] ADF, Service français de la SDN, nº 1305, Lettre d'Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères, à Charles Spinasse, ministre de l'Économie nationale, 16 septembre 1936.

du Comité fiscal lui donne raison et consacre de fait l'avortement de cette seconde tentative de multilatéralisation de l'évasion fiscale durant l'entre-deux-guerres. La démarche du Front populaire mérite qu'on s'y attarde tout de même quelque peu. Outre qu'elle démontre la persistance d'une alliance des puissances bancaires contre la répression de la fraude fiscale, son délaissement *via* un processus de technicisation des débats met en évidence un mode de fonctionnement récurrent au sein du Comité fiscal de la SDN à la fin des années 1930.

C'est dans la foulée de l'accord tripartite, conclu entre Paris, Londres et Washington les 25 et 26 septembre 1936, que la thématique de l'évasion fiscale est portée par le gouvernement de L. Blum à Genève. Dans le cadre de cet arrangement soutenu par l'OEF, qui prévoit après la dévaluation du FF une coopération monétaire entre les trois gouvernements, les dirigeants du Front populaire ont en effet confirmé, face aux puissances anglo-saxonnes, leur adhésion à la liberté des mouvements de capitaux[1723]. Ainsi, en contrepartie de son attachement au camp des démocraties libérales, l'exécutif français exige l'obtention d'une entraide internationale pour éviter que le placement libre des capitaux à l'étranger ne devienne le conduit privilégié du contournement de l'impôt. Lors de la préparation de la session de l'Assemblée, le 5 octobre, après avoir exprimé longuement l'adhésion du gouvernement français «*à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des hommes*», le ministre radical du Commerce P. Bastid lance le pavé dans la marre: «[L]*'évasion fiscale est un mal international. Nous ne pouvons rester indifférents à son égard. Et si nous ne voulons pas recourir, pour la combattre, aux mesures extrêmes que mettent en œuvre les contrôles des changes, nous nous refusons à admettre que la collectivité des nations reste désarmée devant ses méfaits.*»[1724] Cinq jours plus tard, son collègue en charge de l'Économie, le socialiste C. Spinasse, réitère devant l'Assemblée de la SDN un discours d'une teneur identique et fait passer une résolution invitant «*le Comité fiscal à poursuivre activement ses travaux en vue d'éviter, dans toute la mesure du possible, la double imposition, et aussi ceux relatifs à l'assistance fiscale internationale, afin de promouvoir des solutions pratiques susceptibles de réprimer autant que possible la fraude fiscale*»[1725].

Au-delà du fait que la résolution ne remet pas en cause la subordination de la lutte contre l'évasion fiscale à la résolution des doubles impositions, l'ambiguïté profonde de cette démarche initiée par L. Blum a déjà été relevée: il est difficile d'y déceler autre chose, au mieux, qu'une action à la portée symbolique ou, au pire, qu'une manœuvre dilatoire pour délaisser la problématique encombrante de la régulation de la fuite des

1723 Sur l'accord tripartite, voir surtout Drummond, *op. cit.*, 1979, en particulier p. 1-8. Voir également Girault, art. cit., 1978, p. 102-104; Frankenstein, *op. cit.* 1982, p. 139-140; Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 267-270. Sur le rôle des membres du secrétariat de la Section économique de la SDN dans la préparation de l'accord, Clavin, Wessels, art. cit., 2005, p. 486-490.

1724 ASDN, Journal officiel, Actes de l'Assemblée, Suppléments, PV de la 6e séance de la Deuxième Commission de la 17e Assemblée, 5 octobre 1936, p. 44.

1725 ASDN, Actes de la 17e séance de la 17e Assemblée, 10 octobre 1936.

capitaux. À l'appui de cette seconde interprétation, il est intéressant de souligner combien cette seconde tentative de multilatéralisation de la répression de l'évasion fiscale est accueillie avec une désinvolture notoire au sein des administrations hostiles à la lutte internationale contre l'évasion fiscale. Pendant que les pressions françaises au sein des négociations bilatérales de double imposition soulèvent encore à l'automne 1936 de vives inquiétudes à Berne, le report des discussions sur le terrain genevois ne provoque rien d'autre qu'un haussement d'épaules. Avant même la promulgation de la résolution, A. Dunant entend par exemple J. Georges-Picot prédire avec justesse que l'action du Front populaire «*aura le même sort que les précédentes suggestions, formulées, il y a quelques années, sur le même sujet, au sein du Comité financier*»[1726]. Du côté britannique, une seule discussion avec J. Rueff suffit pour convaincre la délégation à Genève que les motivations françaises «*sont bien sûr d'ordre de politique intérieure*»[1727] et que le projet est «*plus ou moins inoffensif et académique*»[1728]. Aussi bien le DPF que le Treasury estiment dès lors superflu d'attaquer de front la proposition du gouvernement français à la SDN et se contentent de chercher à édulcorer au sein du Comité fiscal la portée des résolutions sur l'assistance administrative[1729].

La semaine suivante, à Genève, le camp anglo-suisse, formé de H. Blau et du représentant de l'Inland Revenue, C. Wakely, atteint d'autant plus aisément sa cible que ces derniers sont rejoints par les délégués américains[1730]. Dans des circonstances que la consultation des archives états-uniennes devrait amener encore à éclaircir – soit que le Trésor ne soit pas parvenu à débouter l'influent M. Carroll, soit qu'il n'ait pas considéré opportune l'initiative du Front populaire dans le cadre de l'accord tripartite –, l'attaque de H. Morgenthau contre les paradis fiscaux n'est pas relayée à la SDN, et ce, bien qu'un membre de l'Internal Revenue, Eldon King, assiste à la réunion genevoise. Sous couvert d'apporter des solutions à l'évasion fiscale internationale, le rapport du Comité en vient incidemment à desservir, comme en 1925, la cause du gouvernement français. Le texte examine la mise en place d'échanges automatiques et multilatéraux de renseignements sur les bénéficiaires d'intérêts et de dividendes, avant de préciser l'objectif libéral qui doit sous-tendre l'instauration de tels dispositifs: il s'agit par cette entremise d'obtenir «*une augmentation des*

[1726] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre d'A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, à P. Bonna, chef de la DAE, 9 octobre 1936. Voir également pour le même pronostic: Lettre du Bureau du Contentieux au Vorort, à l'ASB et à C. Ludwig, conseiller d'État de Bâle-ville, 14 octobre 1936.
[1727] PRO, IR 40/5070, Copie d'un télégramme crypté de la délégation britannique à Genève, transmis au Trésor, 5 octobre 1936.
[1728] PRO, IR 40/5070, Copie d'un télégramme crypté du Trésor, transmis à la délégation britannique, 6 octobre 1936.
[1729] PRO, IR 40/5070, Lettre de R. Hopkins, second secretary au Trésor, à E. Forber, de l'Inland Revenue, 8 octobre 1936; AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à A. Dunant, ministre de Suisse à Paris, 14 octobre 1936.
[1730] Sur la séance du Comité fiscal, AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Bonna, chef de la DAE, 27 octobre 1936.

rendements, sans augmentation des taux, [qui] *permettrait aux États contractants, en accroissant leurs ressources, de desserrer l'étreinte fiscale et par là même de diminuer l'attrait des autres sources d'évasion* »[1731]. Mais le rapport s'attarde surtout plus longuement sur les inconvénients de l'assistance fiscale. L'objection usuelle aux accords contre l'évasion fiscale – une litanie à Genève – est alors répétée : « [S]*'il reste à portée du contribuable des États n'ayant pas signé la convention, tous les fraudeurs s'y précipiteront pour y chercher refuge.* [...] *Pour être efficace, la mesure suggérée devrait donc être adoptée par un très grand nombre d'États.* »[1732]

Comme les représentants de trois destinations privilégiées des capitaux français en fuite ont marqué tour à tour durant la séance leurs réserves à un accord plurilatéral, l'appel au multilatéralisme de la SDN sonne comme une invite à l'abandon des démarches. Les dirigeants du Front populaire ne s'y trompent pas : après la session du Comité fiscal, ils marquent immédiatement leur distance avec le programme défendu à Genève en réorientant leur politique vers la conclusion d'accords bilatéraux. Le gouvernement de L. Blum ne parvient cependant à élargir le réseau français de conventions d'assistance contre l'évasion fiscale qu'à un seul pays. Le 24 décembre 1936, un accord d'assistance administrative et judiciaire, couplé à des dispositions contre la superposition d'impôts, est finalisé avec le gouvernement suédois[1733]. L'arrangement – très contraignant selon les standards de l'entre-deux-guerres – concrétise les visées françaises exprimées sur la scène diplomatique depuis le début des années 1920 : outre la mise en vigueur de l'envoi en possession, est institué un système automatique d'échanges de renseignements pour la perception des impôts sur le revenu et sur les successions touchant à tous les types de valeurs mobilières, y compris les comptes et les dépôts en banque. Non astreintes au respect de la confidentialité bancaire[1734], les administrations suédoise et française conviennent concrètement de se transmettre automatiquement un relevé au sujet des placements effectués sur leur territoire par les résidents de l'autre pays. Aussi novateur soit-il, l'accord ne représente pas plus qu'une mesure cosmétique dans l'extension de la lutte contre l'évasion fiscale internationale étant donné que la Suède ne représente pas une destination privilégiée pour les capitaux français en fuite.

À Genève, le ravivement des discussions sur l'évasion fiscale ne débouche, par la suite, sur aucun résultat tangible. Au cours de l'année 1937, un sondage auprès des

[1731] ASDN, F/Fiscal/91, Rapport au Conseil sur les travaux de la sixième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 15 au 21 octobre 1936, p. 3.
[1732] *Ibid.*, p. 3-4.
[1733] Sur cette convention, voir Piatier, *op. cit.*, 1938, p. 293-295. Pour le texte de la convention, ASDN, F/Fiscal/Conv/10, Suède-France, Convention tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts directs, 24 décembre 1936. Georges Vincent, « Les conventions fiscales internationales signées par la France », *Revue politique et parlementaire*, 180, 1939, p. 239-243.
[1734] Sur le non-respect du secret bancaire par l'administration suédoise à la fin des années 1930, voir ASDN, F/Fiscal/Évasion/26, « Suède. Évasion fiscale. Réponse au questionnaire du Comité fiscal », 14 septembre 1938.

États membres de la SDN révèle l'impasse à laquelle conduit la multilatéralisation des négociations fiscales. Quelques gouvernements, comme ceux de l'Argentine ou de l'Irlande, souscrivent sans réserve à la proposition française d'échanges de renseignements fiscaux sur les valeurs mobilières[1735]. Les réponses des grands centres financiers se divisent, par contre, entre des appréciations totalement négatives et des opinions franchement réservées. Les gouvernements suisse et anglais se font, comme durant la décennie précédente, les champions de la confidentialité bancaire. G. Motta avance pour justifier son veto à l'assistance fiscale deux arguments classiques : «*Les cantons sont souverains entre eux*» et «[l]*e secret bancaire, strictement observé en Suisse, ne permettrait d'ailleurs pas de réaliser* […] *la solution du Comité fiscal.*»[1736] Quant au Foreign Office, en passant sous silence les renseignements que détient l'Inland Revenue sur les détenteurs de titres britanniques, il botte aussi en touche en prétendant laconiquement que la Grande-Bretagne «*n'a aucun pouvoir d'obtenir les informations désirées*» sur l'encaissement d'intérêts et de dividendes[1737].

Plus modérés, les gouvernements néerlandais et belge arbitrent les divergences entre l'option interventionniste de leurs administrations sur l'évasion fiscale internationale et les intérêts de leurs places financières par une adhésion éventuelle à un accord à condition qu'il englobe la plupart des pays[1738]. Or, si les Affaires étrangères belges notent expressément qu'il est impératif que les États-Unis soient parties prenantes du système de contrôle multilatéral envisagé, le Department of State préconise inversement la signature d'accords bilatéraux. Le calcul américain est purement pragmatique : comme l'Internal Revenue dispose de données plus étendues que la très grande majorité des autres administrations, de par son système de surveillance des valeurs mobilières à la source, le gouvernement entend obtenir des compensations à la transmission de ces renseignements. C'est donc le donnant-donnant qui prévaut dans la réponse du Department of State : «*Le degré de coopération à cet égard* […] *dans le cas d'un pays donné devrait dépendre de la portée des informations que ce pays pourrait transmettre ou d'autres concessions pertinentes qu'il pourrait faire aux États-Unis.*»[1739]

Avec le veto de Londres et de Berne, les invites au multilatéralisme intégral de La Haye et de Bruxelles et la *realpolitik* de Washington, le nœud gordien se resserre en 1937 sur la tentative du Front populaire. À l'automne, après la chute

[1735] ASDN, F/Fiscal/95, Observations des gouvernements sur les propositions du Comité fiscal tendant à empêcher l'évasion fiscale en ce qui concerne les revenus des capitaux mobiliers, 8 septembre et 5 octobre 1937.
[1736] ASDN, R 4617, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à J. Avenol, secrétaire général de la SDN, 28 mai 1937.
[1737] ASDN, R 4617, Lettre de George Mounsey, assistant under-secretary au Foreign Office, à J. Avenol, secrétaire général de la SDN, 25 septembre 1937.
[1738] ASDN, R 4617, Lettre de la Direction générale du ministère des Affaires étrangères de Belgique à J. Avenol, secrétaire général de la SDN, 19 mai 1937 ; Lettre du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas à J. Avenol, 30 mars 1937.
[1739] ASDN, R 4617. Lettre du Department of State des États-Unis à la SDN, 12 mai 1937.

du cabinet Blum, les délégations anglaise, suisse et américaine achèvent la mise en déroute de cette seconde tentative de lutte contre l'évasion fiscale à la SDN. Dans les discussions préalables à la dix-huitième Assemblée, deux semaines avant d'être nommé à la Légation de Paris par le Conseil fédéral, W. Stucki s'associe à la fin septembre au délégué du Trésor britannique, John Colville, pour affaiblir une résolution de l'organisation visant à inciter la majorité des États à se greffer sur un accord multilatéral contre l'évasion fiscale[1740]. Sans que le représentant français, le sous-secrétaire d'État aux Finances socialiste, René Brunet, riposte, la résolution n'en vient plus qu'à encourager la conclusion d'un accord d'assistance «*au moins entre un certain nombre d'États*» – une formule en parfaite contradiction, donc, avec le remède multilatéral préconisé au Comité fiscal[1741]. Quelques jours plus tard est transmis à la SDN un mémorandum dans lequel M. Carroll affiche sa volonté de réorienter les discussions de la commission vers un programme de libéralisation économique. En opposition à la politique du Treasury américain d'extension des ponctions à la source sur les revenus capitalistes, le texte est agrémenté de maximes normatives – telles que l'«*abaissement des taux* [d'impôt] *est nécessaire pour encourager le mouvement des capitaux*» – que l'expert cherche à faire avaliser par la SDN[1742].

À la mi-octobre – soit exactement au moment de la signature de l'accord franco-suisse –, le Comité fiscal n'a finalement plus qu'à prendre acte de toutes ces «*résistances, qu'il est hors d'état de vaincre*», contre l'institution d'un mécanisme plurilatéral d'échanges de renseignements sur les valeurs mobilières[1743]. Si la commission feint encore de se replier sur une solution minimale, impliquant la transmission restreinte des informations en possession des administrations – ce qui revient à accepter le secret bancaire – la seule démarche concrète sur laquelle débouche cet ultime soubresaut du multilatéralisme fiscal est la réalisation en 1938 d'une enquête sur les différentes pratiques de taxation des capitaux des administrations. La diversité des législations nationales qui transparaît dans ce sondage renforce d'ailleurs le Comité fiscal dans son constat de l'impossibilité de la généralisation d'une méthode uniforme d'assistance fiscale[1744]. Fait représentatif du dédain que suscitent à Berne les débats genevois à la fin des années 1930, le gouvernement suisse de son côté ne prend pas même la peine de répondre à l'invite de la SDN: contre l'avis de H. Blau, soucieux de sa réputation d'expert[1745], G. Motta

[1740] ASDN, Journal officiel, Actes de l'Assemblée, Suppléments, PV de la 13e séance de la Deuxième Commission de la 18e Assemblée, 30 septembre 1937, p. 99-100.
[1741] ASDN, Actes de la 12e séance de la 18e Assemblée, 4 octobre 1937.
[1742] ASDN, F/Fiscal/Hors série 1937, Comité fiscal. Suppression des obstacles fiscaux aux mouvements des capitaux. Note de M. Carroll, expert américain au Comité fiscal de la SDN, 6 octobre 1937.
[1743] ASDN, F/Fiscal/100, Rapport au Conseil sur les travaux de la septième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 11 au 16 octobre 1937, p. 2.
[1744] ASDN, F/Fiscal/Évasion, Réponses au questionnaire du Comité fiscal, 1938; F/Fiscal/104, Rapport au Conseil sur les travaux de la huitième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 17 au 20 octobre 1938.
[1745] AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Notice de R. Kohli, chef du Bureau du Contentieux, 1er juin 1938.

juge «*indésirable*» toute «*publicité*» sur les pratiques d'attraction fiscale suisse «*parce que par cette entremise les gouvernements étrangers ne pourraient être que renforcés dans leur perception déjà largement répandue que la Suisse favoriserait l'évasion fiscale des contribuables étrangers*»[1746].

La technicisation des discussions du Comité fiscal sur l'assistance administrative, qui passent en deux ans de l'élaboration d'un projet d'accord multilatéral contre l'évasion fiscale à une enquête sur les pratiques de taxation, est en fin de compte exemplaire de l'évolution des débats genevois avant l'éclatement de la guerre. En concomitance des tentatives de révision des modèles de convention, la réorientation des travaux vers la production d'études scientifiques représente une tendance de fond à Genève durant les années 1930. Ce mouvement est initié avec l'obtention des crédits Rockefeller qui, octroyés par la division des sciences sociales de la fondation, sont destinés formellement à des réalisations techniques. L'autonomisation des délégués des administrations nationales, dans un contexte de bilatéralisation des négociations fiscales, accélère ensuite le processus[1747]. Le développement d'activités scientifiques permet aux membres du Comité d'asseoir leur statut d'experts à Genève sans entrer en conflit avec l'orientation de politiques nationales sur lesquelles ils n'ont pour certains d'entre eux plus aucune prise. Certes, les deux tentatives de conclusion de conventions multilatérales – sur la ventilation des profits en 1935 et sur l'évasion fiscale en 1936 – contrecarrent momentanément cette édulcoration de la portée des réunions. Mais leurs visées concurrentes, puis leur abandon rapide, confortent en dernière instance l'idée que la recherche d'un consensus minimal au sein de la commission doit se porter sur le terrain exigu de la science fiscale. À partir de 1937, soit avant même la réforme Bruce de la SDN[1748], le Secrétariat et le Comité engagent donc une pléthore d'études sur la fiscalité des pays membres de l'organisation genevoise[1749].

Lors de la dernière session du Comité fiscal avant la guerre, en juin 1939, le virage des débats fiscaux vers l'expertise est ainsi accompli. Alors qu'à l'exception

[1746] AFB, E 2001 D, 1000/1554, vol. 27, Lettre confidentielle de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, 2 mars 1938.

[1747] On relèvera à ce titre qu'aussi bien en France qu'en Grande-Bretagne et en Suisse, les fonds d'archives sur le Comité fiscal durant les années 1930 sont beaucoup plus minces que pour la décennie précédente et qu'à l'exception partielle de l'intérêt que suscitent les projets de conventions multilatérales sur la ventilation des profits et sur l'évasion fiscale, ils ne laissent pas transparaître une supervision intense de l'activité des délégués à Genève par les gouvernements ou les échelons supérieurs des administrations financières.

[1748] À partir de la fin de l'année 1938, cette réforme institutionnelle oriente officiellement la SDN vers des travaux techniques. Victor-Yves Ghébali, *La Société des Nations et la réforme Bruce, 1939-1940*, Genève: Centre européen de la Dotation Carnegie, 1970.

[1749] Pour ces travaux, voir ASDN, F/Fiscal/100, Rapport au Conseil sur les travaux de la septième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 11 au 16 octobre 1937, p. 5; F/Fiscal/104, Rapport au Conseil sur les travaux de la huitième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 17 au 20 octobre 1938, p. 2-3. Voir également F/Fiscal/Tech, Comité fiscal. Études sur le recouvrement d'impôts, 1938; F/Fiscal/Législation, Comité fiscal. Revue de la législation fiscale, 1937-1939; F/Fiscal/107, Adaptation des systèmes fiscaux aux fluctuations économiques, Note du Secrétariat, 27 avril 1939.

du délégué belge R. Putman, plus aucun des membres permanents de la commission n'occupe de fonctions dans une administration d'impôts, la conférence, présidée par M. Carroll, est dédiée exclusivement à l'examen d'une analyse comparative entreprise par le Secrétariat sur les systèmes d'impôts[1750]. Sans doute, dans ces ultimes réunions entre des représentants nationaux, affublés désormais de leurs seuls costumes d'experts, pourrait-on déceler une de ces formes chères aux historiens du transnationalisme, de communauté épistémique[1751]. À considérer attentivement le cheminement qui a conduit à cette transformation des négociations interétatiques en des rencontres de techniciens, on conviendra en tout cas qu'il est difficile d'y voir un de ces «*succès tranquilles et méconnus*» qu'on pourrait mettre au crédit de l'histoire de la SDN[1752]: ce sont bien les antagonismes insolubles au sein des discussions genevoises et leur perte de résonance après des échecs répétés qui poussent l'OEF, dans un ultime effort pour préserver leur légitimité, à les reporter du politique vers le scientifique, c'est-à-dire du conflictuel vers le consensuel.

5.3. La fuite en avant de la politique fiscale internationale de la Confédération (1934-1939)

5.3.1 Une diplomatique fiscale frénétique durant les années 1930

Si la réponse coordonnée du patronat suisse et des autorités fédérales à l'augmentation des charges fiscales fait ses preuves lors des négociations de double imposition avec le gouvernement français, ce succès de poids ne doit pas occulter le fait que les relations fiscales avec les autres pays de destination des capitaux exportés de Suisse se complexifient durant les années 1930. Une augmentation continue des litiges d'impôts impliquant les multinationales suisses est identifiable entre l'éclatement de la crise financière de 1931 et la Seconde Guerre mondiale. À côté de la hausse des charges fiscales, c'est surtout la surveillance accrue des échanges économiques qui est à l'origine de ce phénomène. Entre 1931 et 1936, la très grande majorité des pays de l'Est et du Sud de l'Europe se dotent de mécanismes plus ou moins sophistiqués de contrôle des mouvements financiers internationaux et, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, les relations commerciales de la Suisse avec douze pays sont régulées par voie de *clearings*[1753]. Les investissements extérieurs de

[1750] ASDN, F/Fiscal/120, Rapport au Conseil sur les travaux de la neuvième session du Comité fiscal, tenue à Genève du 12 au 21 juin 1939.
[1751] Pour une discussion à ce sujet, voir Farquet, art. cit., 2010, p. 20-21.
[1752] Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 36.
[1753] Pour la liste des pays instituant un contrôle sur les échanges financiers, voir Ben Bernanke, Harold James, «The Gold Standard, Deflation, and Financial Crisis in the Great Depression: An International Comparison», in Glenn Hubard (éd.), *Financial Markets and Financial Crises*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 37. Pour l'Europe, entre 1931 et 1936, la liste suivante de pays ayant institué un contrôle des échanges avec l'étranger est donnée: Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Pologne, Roumanie et Tchécoslovaquie, Pour le nombre de pays avec lesquels les échanges commerciaux

l'économie helvétique sont, en conséquence de ces dispositifs, de moins en moins susceptibles de passer entre les mailles des contrôles fiscaux. Pourtant, de façon surprenante de prime abord, le resserrement des pratiques de taxation ne conduit pas à la conclusion d'autres conventions de double imposition par la Confédération avant la guerre.

Un premier constat s'impose ici : cette situation ne résulte en rien de l'apparition de tendances contraires en Suisse à la défense extérieure de la compétitivité fiscale du capitalisme helvétique. Jusqu'à la guerre, le cercle des décideurs suisses reste en effet exclusivement composé de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques pleinement acquis à cette cause. Au DPF, le rôle central sur les dossiers d'impôts qu'acquiert progressivement le juriste R. Kohli tend même à intensifier la coopération entre l'administration et l'économie. Après avoir fait toutes ses classes à la DAE, R. Kohli est apprécié du patronat par son aptitude à résoudre les problèmes fiscaux à la fin des années 1930, à un point tel que ce *self-made man* sera appelé à des responsabilités de tout premier ordre dans la gestion des relations financières suisses durant la guerre au sein de la Délégation permanente pour les négociations économiques[1754]. Avec H. Blau à l'AFC, R. Kohli au Contentieux et P. Bonna à la DAE, les dirigeants helvétiques bénéficient ainsi aux trois postes clés de l'administration de hauts fonctionnaires zélés dans la protection extérieure de leurs avantages fiscaux. Au niveau gouvernemental, les démissions en 1934 et 1935 des hommes forts du Conseil fédéral, J.-M. Musy et E. Schulthess, n'ont quant à elles que très peu de conséquences concrètes sur l'orientation de la politique suisse. Après la bilatéralisation des négociations de double imposition à la fin des années 1920, G. Motta est en fait devenu le principal intervenant au gouvernement en matière de fiscalité internationale. Issus du gotha du capitalisme suisse alémanique, les successeurs radicaux de J.-M. Musy et d'E. Schulthess n'infléchissent pas la ligne dure préconisée par le conseiller fédéral tessinois dans la défense du havre fiscal suisse[1755].

Déjà très marqué depuis le début des années 1920, le confinement des discussions internes à l'administration fédérale, l'ASB et le Vorort s'accentue en fait à l'approche de la Seconde Guerre mondiale. Alors qu'en 1927 J.-M. Musy s'est engagé dans une vaste procédure de consultation au sujet des modèles de convention de la SDN, une telle initiative n'est plus jamais réitérée au cours de la décennie suivante. Tout juste un élargissement du cercle des décideurs s'opère-t-il occasionnellement en

sont régulés par clearing, voir Hug, Kloter, *op. cit.*, 1999, p. 48-49. La Suisse a des accords en 1939 avec l'Allemagne, l'Italie, la Turquie, la Grèce, la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie, la Pologne, l'Argentine, le Chili et l'Uruguay.

1754 Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 158-170.

1755 Pour cause, le portefeuille du DFEP est repris par un ancien membre du conseil d'administration de la SBS, le Soleurois H. Obrecht, tandis que le DFFD est dirigé jusqu'en 1938 par l'ex-rédacteur en chef de la *Neue Zürcher Zeitung*, l'organe de presse de l'économie zurichoise, A. Meyer, qui est lui-même remplacé à la fin de l'année par le vice-président du Vorort, E. Wetter. Jean-Maurice Lätt, « Obrecht, Hermann » ; Alfred Cattani « Meyer, Albert » ; Christoph Wehrli, « Wetter, Ernst » in *Dictionnaire historique de la Suisse* [www.dhs.ch].

direction du Directoire de la BNS, lorsque des opérations financières sont couplées aux négociations fiscales, ainsi qu'aux directions des départements des finances cantonaux, sans que la plupart d'entre elles aient toutefois un quelconque poids réel sur les stratégies de négociations. L'Assemblée fédérale reste pour sa part totalement à l'écart de l'élaboration de la politique suisse. L'implication des parlementaires dans des objets liés à la taxation internationale se limite à deux types d'interventions durant les années 1930. D'un côté, les affaires personnelles de plusieurs politiciens bourgeois se retrouvent directement mêlées aux négociations de double imposition. C'est le cas par exemple des influents avocats et conseillers nationaux radicaux A. Lachenal et L. F. Meyer, dont les noms reviennent souvent pendant l'entre-deux-guerres dans les affaires fiscales traitées par le DPF. Ces parlementaires ne manquent pas d'utiliser leur légitimité politique pour défendre les intérêts des entreprises qu'ils représentent[1756].

D'un autre côté, de façon plus problématique pour les dirigeants helvétiques, l'emploi de l'arme financière dans la résolution de contentieux fiscaux reste sujet aux oppositions politiques à l'exportation du capital suisse à l'étranger. À l'annonce du placement de l'emprunt français de 200 millions CHF en octobre 1937, ce ne sont pas moins de quatre interventions qui sont simultanément lancées au Conseil national, depuis l'extrême droite frontiste jusqu'aux socialistes en passant par les catholiques-conservateurs et l'Alliance des indépendants. Remarquablement, aucune d'entre elles n'a cependant l'intelligence d'associer le déblocage de l'emprunt avec la signature en parallèle d'une convention de double imposition, et ce, bien que l'accord incite lui-même à l'augmentation des investissements suisses vers la France[1757]. Mieux encore, en décembre, lors d'une grande conférence organisée par le DFFD, A. Jöhr et E. Wetter invoquent l'obtention de la signature de la convention de double imposition pour convaincre les parlementaires réfractaires à l'exportation du capital suisse de l'utilité de l'emprunt français, sans que ces derniers trouvent quelque chose à objecter à l'argument[1758]. Les politiciens extérieurs au cercle de décision se montrent donc incapables de tracer un lien de causalité entre l'orientation de la politique fiscale internationale des autorités fédérales et le placement des avoirs à l'étranger.

1756 Voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 16, Petite question d'A. Lachenal, conseiller national, 15 mars 1929 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 10, Lettre d'A. Lachenal à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 29 août 1930 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 1, Lettre de L. Meyer, conseiller national, à G. Motta, 6 août 1931 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, Lettre de L. Meyer à G. Motta, 9 mai 1933 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 12, Lettre du bureau d'avocat de L. Meyer et de Hans Studer au Bureau du Contentieux, 14 février 1934.

1757 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Petite question de Robert Tobler, conseiller national frontiste, 20 octobre 1937 ; Motion de Gottlieb Duttweiler, conseiller national de l'Alliance des Indépendants, 20 octobre 1937 ; Postulat de R. Grimm, conseiller national socialiste, 20 octobre 1937 ; Interpellation de Giusep Condrau, conseiller national conservateur, 20 octobre 1937. Sur ces oppositions à l'emprunt, voir également Kellenberger, *op. cit.*, 1942, vol. 2, p. 265-266.

1758 « Protokoll der Besprechung über Kapitalanlagen im Ausland vom 2. Dezember 1937 im Bernerhof in Bern », en annexe d'une Lettre d'A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, à P. Bonna, chef de la DAE, 17 novembre 1937, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 12, Berne : Benteli, 1994, p. 315-316.

Tandis qu'à partir du déclenchement de la crise économique, la politique financière intérieure est administrée de plus en plus autoritairement par le gouvernement fédéral au moyen d'arrêtés d'urgence[1759], la défense extérieure du havre fiscal suisse est assimilée par les dirigeants helvétiques à une affaire de gestionnaires, réservée à un cénacle d'initiés et se passant de la caution d'un débat public. Lors de la ratification de la convention de double imposition franco-suisse, en raison de la confidentialité qui entoure le marché conclu autour des emprunts, de la rétroactivité de l'accord et de la promesse de l'ouverture ultérieure de négociations sur l'assistance administrative, la méfiance chez les dirigeants suisses à l'égard du potentiel de nuisance des organes démocratiques atteint son comble. Bien que les entreprises concernées soient informées *via* l'USCI de la teneur du marché passé avec l'administration française, les décideurs suisses rechignent à se risquer à la dévoiler devant les Chambres. À la suite des interventions au Conseil national contre l'exportation du capital, O. Hulftegger préconise de contourner le passage de la convention au Parlement. Dans une note manuscrite, le secrétaire du Vorort avoue en effet avoir de «*sérieuses hésitations*» à provoquer des débats sur l'évasion fiscale et l'exportation des capitaux, étant donné que le Parlement «*livrerait très facilement aux Français des armes, que ceux-ci* [...] *retourneront contre nous*»[1760]. La DAE et le Vorort engagent en conséquence une campagne énergique auprès des membres des commissions du Conseil national et du Conseil des États chargées d'examiner l'accord, pour obtenir comme en France une ratification *via* une procédure sommaire[1761]. Avec l'appui de tous les parlementaires en commissions – y compris des socialistes – la convention est validée par les Chambres au début de l'année 1938 sans provoquer la moindre intervention[1762].

En réalité, si aucune autre convention de double imposition n'est signée par la Confédération avant la Seconde Guerre mondiale, c'est en premier lieu à cause des réticences du patronat suisse lui-même – et à sa suite de l'administration fédérale – à normaliser les relations fiscales au moyen d'accords internationaux. Cette orientation des banquiers et des industriels s'explique par la persistance durant les années 1930 des objections formulées à la fin de la décennie précédente à la conclusion de conventions bilatérales. Aussi bien l'USCI que l'ASB conservent au premier chef, dans les pourparlers, leur veto absolu aux échanges de renseignements interétatiques. Les divergences apparues au sein des dirigeants suisses lors des

---

[1759] Müller, *op. cit.*, 2010, p. 400-416.

[1760] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre manuscrite d'O. Hulftegger, premier secrétaire du Vorort, à un membre du DPF [probablement R. Kohli], 30 octobre 1937.

[1761] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Doppelbesteurung mit Frankreich, note de R. Kohli, chef du Bureau du Contentieux, sur plusieurs téléphones, 7 janvier 1938; Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à J. Schmid, conseiller national et conseiller d'État soleurois en charge des Finances, 15 janvier 1938; Lettre de G. Motta à Bernard de Weck, président du Conseil des États, 24 janvier 1938; AFZ, 75.1.1.6, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et H. Herlod, vice-président et secrétaire du Vorort, à J. Schmid, 12 janvier 1938.

[1762] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 16, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à H. de Torrenté, chargé d'affaires à la Légation de Suisse à Paris, 1er mars 1938.

négociations avec la France au sujet des concessions sur l'assistance administrative restent avant la guerre une exception unique, liée à l'ampleur des contentieux des sociétés helvétiques avec l'administration française. Mais, au-delà de l'entraide fiscale, le Vorort émet également de fortes réserves à l'égard des prescriptions sur la superposition d'impôts des multinationales. Paradoxalement, comme les pratiques réelles de taxation sur les sociétés demeurent généralement plus accommodantes que les textes de loi, l'instauration de règles contre la double imposition fait craindre aux industriels une lecture plus serrée de la législation et, partant, une aggravation de leurs charges d'impôts. Cette méfiance est alimentée par deux facteurs. D'une part, les clauses des accords signés entre les pays étrangers sur la taxation des agents et les filiales demeurent le plus souvent en deçà des exigences de l'USCI durant les années 1930. D'autre part, les dispositifs de ventilation des bénéfices des multinationales, inclus au sein des conventions en des termes imprécis, sont associés à des chèques en blanc offerts aux administrations étrangères pour accroître les contrôles fiscaux. Durant la première moitié des années 1930, lors de l'examen par les dirigeants suisses de l'opportunité d'entamer des négociations avec la Hongrie, la Roumanie ou encore la Finlande, c'est donc le Vorort, et non l'ASB, qui met invariablement un frein aux démarches[1763].

À côté des réticences de l'USCI à entrer en négociations, les incessantes frictions entre l'État central et les autorités cantonales, apparues lors des précédents pourparlers de double imposition, contribuent probablement, dans une moindre mesure, à refroidir les velléités de régulation des relations fiscales internationales. Si, devant la pression du patronat, les directeurs des finances cantonaux ont fait fi de leurs scrupules légaux en 1928 pour octroyer à la Confédération le droit de signer des accords en son nom propre, toutes sortes de conflits surgissent par la suite entre l'AFC et les autorités cantonales. Lors des pourparlers avec le Reich, les délégués de la Conférence des directeurs des finances cantonaux exigent par exemple que la direction de la députation suisse ne soit pas attribuée à H. Blau[1764]. Sans rencontrer de succès, les autorités cantonales essaient en outre de démettre l'AFC de sa qualité d'organe de liaison avec l'étranger pour la résolution

[1763] Sur l'opportunité de signer une convention avec la Hongrie, deux sondages sont effectués par Berne, en 1930 et 1934. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 22 septembre 1930; Lettre de l'ASB, signée par M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 27 septembre 1930; Lettre de l'ASB, signée R. La Roche et Gaston de Haller, président et secrétaire de l'ASB, à la DAE, 23 mars 1934; Lettre du Vorort, signée E. Wetter et H. Herold, vice-président et secrétaire du Vorort, à la DAE, 12 avril 1934. Sur la Roumanie, voir Lettre du Vorort, signée J. Syz et O. Hulftegger, président et premier secrétaire du Vorort, au DPF, 1er septembre 1932. Sur la Finlande, voir AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 18 avril 1935.

[1764] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à H. Rüfenacht, ministre suisse à Berlin, 6 juin 1929; Lettre de H. Rüfenacht à G. Motta, 10 juin 1929. Pour trancher ce conflit, G. Motta décide que H. Rüfenacht soit nommé formellement chef de la délégation suisse.

des litiges liés à l'application des conventions de double imposition[1765]. Plus globalement, comme aucune législation n'a été édictée sur la compétence fédérale de conclusion des accords fiscaux, celle-ci reste épisodiquement contestée par une poignée de cantons au cours des différents pourparlers[1766]. Dommages collatéraux du fédéralisme fiscal, ces désaccords ne doivent tout de même pas être surévalués, puisqu'ils ne portent presque jamais sur les lignes directrices de la politique suisse : ils sont surtout le reflet de tentatives des organes cantonaux d'obtenir des compensations symboliques à leur mise à l'écart du processus de décision sur la fiscalité internationale, plutôt que l'expression de remises en cause profondes de la stratégie de l'administration fédérale.

Mais, alors que la signature d'accords internationaux est considérée en Suisse comme une arme délicate à manier pour contrecarrer l'aggravation des charges d'impôts en dehors du territoire confédéral, un facteur positif participe également au maintien de la dérégulation des relations fiscales internationales : l'efficacité des manœuvres diplomatiques utilisées par les autorités suisses dans la protection des affaires helvétiques à l'étranger. Les dirigeants suisses mettent en effet en place une stratégie relativement sophistiquée et cohérente, au cours de la Grande Dépression, pour défendre les intérêts des multinationales dans tous les pays dont les relations fiscales ne sont pas réglementées par un accord[1767]. On peut distinguer, parmi les multiples démarches, l'emploi par la DAE de trois actions principales face aux administrations et aux gouvernements étrangers. Premièrement, après le *test case* sur AIAG en France, il s'agit d'éviter qu'une filiale d'un groupe suisse ne subisse devant un tribunal d'un autre pays une condamnation dans une affaire fiscale, susceptible de s'étendre par jurisprudence à l'ensemble des sociétés helvétiques. Pour ce faire, en essayant d'étouffer dans l'œuf toutes les procédures qu'il estime dangereuses, le DPF ne rechigne pas, comme dans l'immédiat après-guerre, à déclencher des initiatives diplomatiques au sujet de cas tendancieux sur le plan légal ou anecdotiques du point de vue financier. Deuxièmement, à un niveau administratif, les diplomates helvétiques tentent incessamment d'extraire les litiges fiscaux des mains des fonctionnaires d'impôts étrangers afin de les hisser aux échelons supérieurs des États. Couplés de la sorte aux autres volets des relations économiques en cours avec la Suisse, les contentieux des multinationales helvétiques apparaissent comme des affaires d'importance mineure, ce qui accélère leur résolution par des procédures à l'amiable. Troisièmement, les dirigeants helvétiques proposent l'ouverture, au besoin, de négociations de double imposition dans le seul but de permettre au préalable la

[1765] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre du Bureau du Contentieux à M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, 2 mars 1929.
[1766] Voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 4, Lettre de l'Administration fiscale de Berne à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 7 janvier 1929 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 18, Lettre du Conseil d'État genevois à G. Motta, 30 avril 1929 ; E 2001 D, 1000/1555, vol. 17, Note du Département des finances et des contributions de Genève, 28 juillet 1934.
[1767] Farquet, art. cit., 2013, p. 342-347.

liquidation réciproque des contentieux fiscaux en cours, par courtoisie diplomatique, avant de délaisser les pourparlers.

C'est en Italie que la combinaison de ces trois types d'actions rencontre, entre la fin des années 1920 et le milieu de la décennie suivante, les réussites les plus probantes. L'impact de la diplomatie fiscale suisse compense pleinement l'absence de convention de double imposition avec ce pays de première importance pour les multinationales helvétiques. Ce type de démarches débute au milieu de l'année 1928 lorsqu'une des plus grandes sociétés suisses de commerce est impliquée dans une affaire fiscale similaire à celle d'AIAG en France. À la suite d'une décision de justice à l'encontre de sa concurrente parisienne Dreyfus et Cie, la filiale italienne de la compagnie lausannoise André SA, la SAROC, est en effet menacée par l'administration transalpine d'être assimilée à une succursale et de devoir payer en conséquence des impôts sur l'ensemble des bénéfices tirés du groupe au travers de ses activités dans le port de Gênes[1768]. De forts soupçons planent en réalité sur le fait qu'André SA a monté ses relations juridiques avec sa filiale «*dans le but de frauder le fisc*», si bien que le Consulat suisse à Gênes en tire la conclusion qu'une «*intervention du gouvernement fédéral* [...] *n'a pas de raison d'être*»[1769]. Selon sa pratique habituelle, le DPF se décide tout de même, sur les conseils de H. Blau, à soutenir André SA[1770].

Lors d'une entrevue au ministère des Finances italien à Rome à la mi-octobre 1928, G. Wagnière, accompagné de l'administrateur de la société A. Demaurex, met pour la première fois en œuvre un subterfuge qui lui deviendra familier par la suite: profitant de l'ouverture imminente de la Conférence fiscale à la SDN, il marque la ferme intention de la Confédération de conclure une convention de double imposition avec l'Italie. Il n'en faut pas plus pour que le haut fonctionnaire Carlo Conti-Rossini s'empresse d'actionner une démarche en direction de l'administration génoise, lui enjoignant «*d'arriver à une entente satisfaisante avec M. Demaurex, en attendant que l'accord italo-suisse désiré soit conclu*»[1771]. Une substantielle réduction de la note fiscale est immédiatement obtenue par le groupe André[1772]. Durant les

[1768] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre d'André SA au DPF, 5 mai 1928; Lettre d'André SA à G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, 14 juillet 1928; Lettre de l'inspecteur supérieur des impôts à Gênes, Sampieri Mangaro, à Alfred Demaurex, représentant de la firme André SA, 18 septembre 1928. Le chiffre d'affaires effectué par le groupe André au port de Gênes est de 275 millions de lires en 1926 (soit 55 millions CHF). Sur cette société, voir Sébastien Guex, «The development of Swiss trading companies in the twentieth century», in Geoffrey Jones (éd.), *The Multinational Traders*, London: Routledge, 1998, p. 159-161.

[1769] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre du Consulat suisse à Gênes à G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, 10 juillet 1928.

[1770] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à P. Dinichert, chef de la DAE, 9 mai 1928; Lettre de P. Dinichert à G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, 24 juillet 1928.

[1771] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 22 octobre 1928.

[1772] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre d'André SA à la DAE, 1er novembre 1928; Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 2 mai 1929.

deux années suivantes, plusieurs litiges fiscaux sont résolus à l'avantage de sociétés suisses selon la même méthode. Dans une affaire impliquant la société horlogère Longines, G. Wagnière note explicitement que le «*principal argument*» à faire valoir devant l'administration italienne consiste à avancer que «*peu avant la conclusion de l'accord prévu pour empêcher la double imposition, toutes les injustices doivent être si possible évitées*»[1773]. Pourtant, pendant ce temps, les négociations entre les deux pays ne se résument qu'à quelques prises de contact modestes et infructueuses entre les fonctionnaires suisses et italiens[1774]. Sondés très tardivement au sujet de ces démarches – ce qui constitue en soi un indice du manque de volonté à Berne de parvenir réellement à un accord –, l'ASB et le Vorort ne montrent pour leur part guère d'empressement à l'automne 1929 à aboutir à une convention avec l'Italie[1775]. Après avoir servi à résoudre quelques affaires fiscales, les pourparlers en cours sont en conséquence délaissés par le DPF à la fin de l'année[1776].

Au moins jusqu'au milieu des années 1930, l'économie suisse ne pâtit pas de la dérégulation fiscale avec le voisin transalpin. À la fin de l'année 1933, en pleine récession économique, le Vorort peut noter encore avec satisfaction qu'il n'a reçu «*que des plaintes sporadiques au cours des dernières années* […] *au sujet de difficultés dans les relations avec l'Italie*»[1777]. À partir de 1935, après la mise en place dans la Péninsule d'un contrôle des changes et le déclenchement de la guerre coloniale en Éthiopie, l'augmentation de la surveillance étatique sur les mouvements de capitaux et l'alourdissement des charges fiscales complexifient certes les rapports italo-suisses. Il n'empêche que la cordialité des relations entre le régime fasciste et le gouvernement fédéral, couplée à la dépendance de l'économie italienne à l'égard des investissements helvétiques, offre encore de belles opportunités au DPF pour mettre en œuvre ses stratégies diplomatiques au profit des multinationales suisses[1778]. Le

[1773] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 26 juin 1929. Pour les différentes démarches du même type, voir également E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de G. Wagnière à G. Motta, 26 décembre 1929; E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 16 avril 1929; Lettre de G. Wagnière à G. Motta, 25 octobre 1929; Lettre de G. Wagnière à G. Motta, 3 juin 1930; Lettre de H. Blau à P. Dinichert, 12 juin 1930.

[1774] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 210, PV de négociations tenues à Berne du 14 au 16 octobre 1929, signé par G. Bolaffi, H. Blau et H. Frölicher; Lettre de H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, à G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, 12 novembre 1929.

[1775] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 210, Lettre d'O. Hulftegger, premier secrétaire du Vorort, à H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, 9 novembre 1929; Lettre de l'ASB, signée M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 18 novembre 1929.

[1776] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 210, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 10 décembre 1929.

[1777] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 8, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 10 novembre 1933. Dans le même sens, voir Lettre du Bureau du Contentieux au Vorort, 7 novembre 1933, et, plus tard, la discussion au sein du conseil d'administration de CIBA: Archives de Novartis, PV de la 278e séance du conseil d'administration de CIBA, 30 septembre 1937, p. 2.

[1778] On peut tracer ici un parallèle avec le traitement favorable des investissements suisses dans le *clearing* italien. Voir à ce sujet Hauser, *op. cit.*, 2001, p. 36; Gerardi, *op. cit.*, 2007, p. 105-114.

cas d'une affaire judiciaire impliquant une petite firme florentine, Inducap, est à ce titre très révélateur. Bien que son capital soit presque exclusivement détenu par des investisseurs suisses, cette société parvient en 1936 à faire admettre sa nationalité italienne devant un tribunal transalpin de telle sorte qu'elle puisse contourner une surtaxe introduite sur les compagnies étrangères[1779]. Sautant sur l'occasion pour obtenir que «*l'Administration des Finances renonce, si possible à saisir la Cour d'Appel*», le nouveau ministre suisse à Rome, P. Ruegger[1780], cherche à consolider ce jugement en première instance et à en faire «*un précédent qui formerait une garantie d'avenir pour les capitaux suisses investis en Italie*»[1781]. À la fin novembre, le diplomate arrive à ses fins. En compagnie du ministre des Finances italien, le comte Paulo Thaon di Revel, avec lequel il entretient des «*relations amicales*», P. Ruegger rédige une note à l'intention de l'administration pour suspendre l'affaire[1782]. L'économie suisse décroche, grâce au procès Inducap, une protection qui n'est pas loin d'équivaloir à un accord limité de double imposition, ce que d'autres sociétés ne manquent pas de mettre à profit dans l'année qui suit[1783].

Ce n'est qu'à partir de la toute fin des années 1930 que les contentieux d'impôts en Italie deviennent suffisamment importants pour que les autorités fédérales insistent véritablement pour ouvrir des discussions bilatérales avec l'administration italienne[1784]. Tandis que cette dernière fait la sourde oreille, le contrôle sur les intérêts suisses prend bientôt des allures drastiques en Italie. Dans une note rédigée au printemps 1939, relayant des informations de première main, P. Ruegger relève «*la similitude*» des pratiques d'identification des détenteurs de capitaux par les autorités italiennes «*avec celle suivie avant le début de la campagne contre les Juifs!*»[1785] Ces démarches vont en tout cas suffisamment loin pour que les industriels suisses envisagent à leur tour de remettre en cause leur préférence pour la dérégulation au début de la guerre. Lors d'un sondage effectué par le DPF en 1940, alors que l'ASB peut encore affirmer qu'en «*général chez les banquiers suisses aucun cas n'est*

[1779] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 8, Lettre de P. Ruegger, ministre de Suisse à Rome, à P. Bonna, chef de la DAE, 22 juin 1936; Lettre de P. Bonna à P. Ruegger, 3 juillet 1936.

[1780] Sur P. Ruegger, voir Stefan Glur, *Vom besten Pferd im Stall zur persona non grata. Paul Ruegger als Schweizer Gesandter in Rom 1936-1942*, Bern: Peter Lang, 2005.

[1781] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 8, Lettre de P. Ruegger, ministre de Suisse à Rome, à P. Bonna, chef de la DAE, 11 novembre 1936.

[1782] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 8, Lettre confidentielle de P. Ruegger, ministre de Suisse à Rome, à P. Bonna, chef de la DAE, 26 novembre 1936.

[1783] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 8, Lettre de P. Ruegger, ministre de Suisse à Rome, à P. Bonna, chef de la DAE, 23 novembre 1937.

[1784] Sur ces tentatives, voir AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 8, Lettre du chef de la DAE, signée P. Feldscher, à P. Ruegger, ministre de Suisse à Rome, 1er février 1938; E 2001 D, 1000/1555, vol. 7, Lettre de P. Ruegger à P. Bonna, chef de la DAE, 9 mai 1939; E 2001 D, 1000/1553, vol. 210, Notice du DPF, 25 mai 1938; Lettre de Bureau du Contentieux à Paul Amstutz, vice-directeur de l'AFC, 21 mai 1939.

[1785] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 9, Note confidentielle «Pro Memoria», de P. Ruegger, ministre de Suisse à Rome, 25 avril 1939. Voir également Lettre confidentielle de P. Ruegger à P. Bonna, chef de la DAE, 4 mai 1939; Lettre confidentielle et par cassette de P. Bonna à P. Ruegger, 16 mai 1939.

connu qui aurait conduit à des problèmes fiscaux dans les relations avec l'Italie»[1786], le Vorort se montre enclin à soutenir l'entrée en négociations avec le gouvernement transalpin. Encore ne le fait-il qu'à demi-mot : s'il s'agit pour les dirigeants de l'USCI d'«*éviter toute impression en direction des autorités italiennes* […] *que la Suisse fait traîner en longueur l'affaire*», la prudence reste de mise puisqu'il n'est question encore que de menaces d'un accroissement de la fiscalité et qu'«*il n'existe aucune raison matérielle urgente de conclure une convention*»[1787].

Une même dynamique est observable durant les années 1930 avec les pays d'Europe de l'Est au sein desquels la diplomatie suisse parvient à sceller avec les gouvernements et les administrations de multiples marchés informels du type italien. La volonté de ces derniers d'attirer des investissements helvétiques ou d'empêcher une détérioration de la balance commerciale avec la Suisse se révèle utile pour contrer leur tendance au resserrement des pratiques fiscales. Au tout début des années 1930, l'attrait représenté par les crédits suisses permet tout d'abord à de grosses entreprises du secteur des machines, comme Brown Boveri et Sulzer, de contourner une importante majoration de la taxation de leurs établissements en Pologne. Au cours de dîners mondains avec les dirigeants de l'État polonais, le ministre de Suisse à Varsovie, Hans von Segesser, ne manque en effet pas de rappeler constamment que les contentieux fiscaux «*portent préjudice au crédit de la Pologne et* [...] *rendent les banques suisses très hésitantes dès qu'il s'agit d'investir des fonds dans ce pays*»[1788]. Associées à des démarches de personnalités suisses – à l'image de celles engagées auprès du ministère des Finances par le futur conseiller fédéral H. Obrecht, alors membre du Conseil de la BNS et dirigeant d'une grosse usine d'armement en Pologne[1789]–, ces menaces suffisent pour que les multinationales suisses engrangent de substantiels dégrèvements à la fin de l'année 1931[1790]. Plus tard, les autorités fédérales parviennent, par le biais d'une opération semblable, à éluder un durcissement de la taxation sur les filiales étrangères en Bulgarie. C'est en particulier la société bâloise de commerce d'œufs Raco, canalisant à elle seule près de 60 % du total des importations helvétiques en provenance de ce pays, qui est touchée : une procédure d'imposition rétroactive de ses bénéfices redistribués en Suisse depuis le milieu des années 1920 est engagée[1791]. Le DPF utilise alors la menace d'un retrait

[1786] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 210, Lettre de l'ASB à la DAE, 13 novembre 1940.
[1787] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 210, Lettre du Vorort, signée H. Homberger et H. Herold, directeur et secrétaire du Vorort, au Bureau du Contentieux, 18 octobre 1940. Voir également AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 194, Lettre du Vorort, signée H. Homberger et H. Herold, au Bureau du Contentieux, 17 février 1940.
[1788] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de H. von Segesser, ministre de Suisse à Varsovie, à P. Dinichert, chef de la DAE, 7 février 1931. Voir également Lettre de H. von Segesser à P. Dinichert, 12 décembre 1930.
[1789] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de H. von Segesser, ministre de Suisse à Varsovie, à P. Dinichert, chef de la DAE, 29 avril 1931.
[1790] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de H. von Segesser, ministre de Suisse à Varsovie, à P. Dinichert, chef de la DAE, 17 décembre 1931.
[1791] Voir à ce sujet AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 12, Lettre de Raco à la DAE, 16 août 1933.

de Raco du marché bulgare et les contacts de G. Bachmann avec le gouverneur de la Banque nationale de Bulgarie, Nicolas Momtchiloff, pour contraindre le ministère des Finances à faire marche arrière en 1934[1792].

Au même moment enfin, dans une affaire d'une tout autre importance, la Légation suisse à Prague décroche une détaxation de tous les crédits suisses accordés aux sociétés tchécoslovaques. Identifiables avec précision après l'instauration d'un contrôle sur les transactions financières internationales dans ce pays en septembre 1931[1793], les investissements des industries et des banques étrangères sont rétroactivement soumis, au début des années 1930, à une taxation à la source sur ce marché. Mais, en s'appuyant à nouveau sur les contacts au sommet entre les banques centrales des deux pays et en invoquant la balance commerciale fortement positive de la Tchécoslovaquie à l'égard de la Confédération[1794], le ministre de Suisse à Prague, Karl Bruggmann, rallie à sa cause les services du ministère des Affaires étrangères d'E. Benes contre les Finances tchécoslovaques[1795]. Les procédures judiciaires et administratives à l'égard des investisseurs suisses sont suspendues par E. Benes en 1934, avant d'être abrogées deux ans plus tard. Les sociétés helvétiques économisent par ce biais environ 7,5 millions CHF, selon K. Bruggmann, soit une somme plus de deux fois supérieure aux arriérés d'impôts accumulés simultanément par les multinationales helvétiques en France[1796]. Dans des circonstances troubles, enveloppées dans le secret des confidences de la Légation suisse à Prague, les intérêts suisses sont les seuls à échapper à l'impôt à la source tchécoslovaque sans faire valoir les clauses d'une convention de double imposition[1797].

[1792] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 12, Lettre du Consulat suisse à Sofia à M. de Stoutz, chef de la DAE, 8 décembre 1932 ; Lettre du chef de la DAE, signée P. Feldscher, au Consulat suisse à Sofia, 4 mars 1933 ; Lettre de G. Bachmann, président du Directoire de la BNS, à N. Momtchiloff, gouverneur de la Banque nationale de Bulgarie, 9 mars 1933 ; Lettre du Consulat de Suisse à Sofia à M. de Stoutz, 24 juillet 1933 ; Lettre de la Banque nationale de Bulgarie, signée N. Momtchiloff, à la BNS, 29 décembre 1933 ; Lettre du Consulat de Sofia à M. de Soutz, 12 avril 1934.

[1793] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Lettre de K. Bruggmann, ministre de Suisse à Prague, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 29 décembre 1932. K. Bruggmann estime que « [l]*a banque nationale connaît tous les crédits étrangers* ».

[1794] Hug, Kloter, art. cit., 1999, p. 36-39. En 1932, la Tchécoslovaquie importe 25,6 millions CHF de produits suisses et exporte pour 56,3 millions CHF vers la Suisse.

[1795] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Lettre de G. Bachmann, président du Directoire de la BNS, à la DAE, 22 août 1933 ; Lettres de K. Bruggmann, ministre de Suisse à Prague, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 7 mars 1934 et 27 mars 1934.

[1796] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Lettre de K. Bruggmann, ministre de Suisse à Prague, à P. Bonna, chef de la DAE, 23 octobre 1936.

[1797] Alors que l'accord informel avec la Tchécoslovaquie reste secret, K. Bruggmann note que d'autres raisons que les questions commerciales ont favorisé son acceptation par le gouvernement tchécoslovaque, sans toutefois les dévoiler. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Lettre de K. Bruggmann, ministre de Suisse à Prague, à P. Bonna, chef de la DAE, 3 mars 1937. Et, que faut-il déduire de la remarque suivante, probablement rédigée par G. Motta, en marge d'une lettre de remerciement de la Banque d'Escompte (en liquidation) pour les démarches du ministre suisse à Prague ? : « *M. Br.*[uggmann] *avait pensé que cette affaire nous rapporterait autre chose que des remerciements.* » (AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Note manuscrite de M[otta ?] en marge d'une lettre de la Banque d'Escompte à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 26 octobre 1936).

Résultant de la capacité d'absorption des marchandises importées de l'économie suisse et de sa position créditrice nette sur les placements de capitaux – deux facteurs dépendant intimement de la force de sa devise –, l'asymétrie des relations avec les pays de l'Est facilite donc, comme en Italie, la campagne du DPF contre la taxation des investissements helvétiques. La diplomatie fiscale du DPF, aussi effrénée soit-elle durant les années 1930, est tout de même régie par deux autorégulations informelles, dont l'établissement remonte à la fin de la décennie précédente. Premièrement, lors du déclenchement de chacune des actions auprès d'un gouvernement ou d'une administration étrangère, son coût en termes de capital diplomatique est soupesé. Plus que le degré de légitimité juridique d'une démarche, le critère déterminant dans cette appréciation est l'amoindrissement du pouvoir de négociations qu'elle entraîne pour les autres dossiers en cours dans les discussions bilatérales. De cette manière, lors d'une affaire fiscale impliquant les Compagnies Réunies Gaz et Électricité de Lisbonne, possédées en partie par le CS et l'Elektrobank, on observe que le ministre M. de Stoutz reste sur la réserve au début de l'année 1932 dans le seul but de soigner ses relations avec Antonio de Oliveira de Salazar. Quelques mois avant que ce dernier ne passe du ministère des Finances à la tête du gouvernement portugais, M. de Stoutz met en effet en garde le DPF: «*Il s'agit d'une démarche qui* [...] *fâchera beaucoup M. Salazar, quelque justifiée qu'elle soit en présence de l'arbitraire inouï dont il a usé pour avoir le dernier mot dans cette affaire.* [...] *M. Salazar est peut-être pour longtemps encore au pouvoir; j'entretiens avec lui d'excellents rapports et il peut être utile de le ménager un peu.*»[1798]

Bien que, dans ce cas, le DPF et la Légation soient en phase sur l'attitude à adopter, la marge d'évaluation de l'intérêt d'une démarche conduit parfois à des tensions entre Berne et les diplomates à l'étranger. En 1927, alors que la diplomatie fiscale suisse se situe encore dans sa phase de rodage, des échanges relativement vifs opposent à ce sujet G. Wagnière et P. Dinichert. Le ministre de Suisse à Rome se montre très emprunté par les réclamations répétées sur des conflits de taxation que le DPF lui a enjoint de relayer auprès du gouvernement fasciste: «*On ne doit pas perdre de vue*, avertit-il G. Motta, *que les questions fiscales ont plus ou moins un caractère de droit privé* [...] *et qu'en conséquence la légation doit intervenir de manière prudente dans ces cas.*»[1799] Les scrupules de G. Wagnière ne sont cependant pas partagés par P. Dinichert, pour qui «*une responsabilité de l'État concerné résulte aussi du comportement arbitraire des autorités dans l'exécution d'affaires privées de ressortissants étrangers, même si des dispositions particulières d'un accord ne sont pas violées*»[1800].

[1798] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de M. de Stoutz, ministre de Suisse à Madrid, à P. Dinichert, chef de la DAE, 8 janvier 1932. Sur cette affaire, voir également Lettres de M. de Stoutz à P. Dinichert, 23 mai 1931 et 22 février 1932.

[1799] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre de G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 12 juillet 1927.

[1800] AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre de P. Dinichert, chef de la DAE, à G. Wagnière, ministre de Suisse à Rome, 28 novembre 1927.

Associant l'intérêt du capital à une cause nationale, l'interprétation de P. Dinichert l'emporte incontestablement par la suite, de telle sorte que les autorités fédérales ne rechignent pas, comme on l'a vu, à se lier plusieurs fois à la résolution de cas douteux. Néanmoins, une seconde autorégulation de la diplomatie fiscale est mise en place au même moment à Berne. En raison de la transformation de la Confédération en plaque tournante de capitaux et, en particulier, du pullulement des sociétés de domicile, les interventions du DPF en faveur des entreprises helvétiques sont susceptibles dans certains cas de profiter à des investissements de leurs concurrents étrangers qui ont transité par le havre fiscal suisse. D'entente avec le Vorort, les autorités fédérales décident consécutivement de traiter avec réserve les contentieux des holdings et de leur accorder le privilège de l'arme diplomatique uniquement lorsque le capital est en majorité en mains suisses[1801]. Pourtant, au-delà de l'apparente rigueur de la règle, le bon grain s'avère plus d'une fois difficile à séparer de l'ivraie, tant le capitalisme helvétique est composé d'un enchevêtrement d'intérêts transnationaux et tant les élites suisses sont impliquées directement dans les activités *offshore* exercées au travers des sociétés de domicile. Dans la défense des trusts suisses à l'étranger, en fonction de l'origine de la requête, le Bureau du Contentieux prend en fait de très grandes libertés avec la doctrine. En 1935, par exemple, le conseiller national radical, Anton Meuli, s'adresse au DPF pour que les participations de sa holding dans une société tchécoslovaque puissent bénéficier de l'accord informel passé avec E. Benes[1802]. Même s'il estime que l'avocat grisonais protège des intérêts déguisés, P. Feldscher plaide la cause de sa société comme une affaire suisse[1803].

À n'en pas douter, l'ensemble de ces démarches diplomatiques ne représente que la partie émergée de toutes les pratiques dont usent les multinationales suisses pour contourner les impôts étrangers. Au-delà des manipulations comptables usuelles, de par les capitaux frais qu'elles apportent et la main-d'œuvre qu'elles emploient pendant la crise, les filiales des multinationales helvétiques se trouvent en position de force au sein des économies locales pour jouer elles-mêmes de leur influence auprès des administrations. Un exemple frappant de ce type de pratiques est relaté par le ministre de Suisse à Bucarest, R. de Weck, en 1936. Après que le gouvernement roumain s'est à son tour engagé dans un relèvement des taxes à la source sur les intérêts,

[1801] À ma connaissance, cette question survient pour la première fois en 1927, au sujet d'une holding glaronnaise – Cravattenstoff AG – en mains autrichiennes et ayant des fabriques en Tchécoslovaquie. AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 21, Lettre du Bureau du Contentieux à O. Hulftegger, premier secrétaire du Vorort, 17 juin 1927 ; Lettre d'O. Hulftegger à H. Frölicher, chef du Bureau du Contentieux, 22 juin 1927. Ce principe est répété à plusieurs reprises. Voir par exemple AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 20, Lettre de M. de Stoutz, chef de la DAE, à H. von Segesser, ministre de Suisse à Varsovie, 24 octobre 1933 ; E 2001 C, 1000/1536, vol. 19, Lettre du Bureau du Contentieux à Robert Blass, avocat à Zurich, 17 avril 1936.

[1802] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Lettre d'A. Meuli, conseiller national, à P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux, 9 avril 1935.

[1803] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 11, Lettre de P. Feldscher, chef du Bureau du Contentieux, à la Légation suisse à Prague, 25 juin 1935. K. Brugmann est par contre plus réticent. Lettre de K. Brugmann, ministre de Suisse à Prague, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 18 juillet 1935. La société en question est « Trnavaer Dampfmühle AG » à Trnava.

le diplomate s'étonne du nombre restreint de plaintes qu'il a enregistrées de la part des sociétés helvétiques. Mais il s'empresse d'ajouter : « [C]*ela ne signifie pas, bien entendu, que de telles entreprises accepteraient sans protester la nouvelle décision du ministère des Finances. Il est assez probable, étant donné les usages du pays, qu'elles tâchent d'en éluder les effets par des démarches personnelles.* »[1804] Un peu plus tard, R. de Weck est plus explicite sur la nature illicite de certaines de ces « démarches personnelles » : évasif encore sur le cas de Sulzer, qui « *serait parvenue à régler la question par ses propres moyens* », il note clairement que « [l]*a maison Escher-Wyss* [a] *réussi à échapper au paiement de l'impôt moyennant une contreprestation d'une nature moins officielle (très confidentiel)* »[1805]. En somme, l'arsenal des pratiques de contournement des impôts – mobilisation de l'arme diplomatique, mécanismes de soustraction fiscale et jeux légaux ou illégaux d'influence – reste suffisamment efficace, au moins jusqu'au milieu des années 1930, pour que la dérégulation représente généralement, aux yeux du patronat industriel suisse, une option préférable à celle de la conclusion de conventions de double imposition.

5.3.2 Les blocages de la politique fiscale internationale de la Confédération à la fin des années 1930

L'exemple d'une négociation avortée : les pourparlers avec les États-Unis

Durant la deuxième moitié des années 1930, en dépit de ces importants succès décrochés par la diplomatie suisse, la politique fiscale internationale de la Confédération se heurte à des obstacles considérables. Avec l'alourdissement des charges d'impôts et l'intensification des contrôles fiscaux dans les pays occidentaux à l'approche de la Seconde Guerre mondiale, l'obtention de dégrèvements à la source pour les capitaux exportés de Suisse, sans l'instauration d'une entraide internationale contre l'évasion fiscale, devient un exercice de plus en plus malaisé pour les dirigeants suisses. C'est dans les relations avec les États-Unis qu'apparaît pour la première fois nettement l'impasse à laquelle peut conduire leur stratégie en matière de fiscalité internationale. Les décideurs helvétiques sont contraints avant la guerre de battre en retraite face au géant américain. L'administration Roosevelt amorce en effet à partir, du milieu de la décennie, un tour de vis sans précédent sur l'imposition des capitaux importés. Par ce biais, il s'agit non seulement d'accroître les recettes fiscales, mais, comme on l'a déjà relevé, d'affaiblir également l'attractivité du marché indigène pour le *hot money* étranger et de restreindre l'usage par les hauts revenus états-uniens des services des paradis fiscaux pour faire transiter leurs revenus.

[1804] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 10, Lettre de R. de Weck, ministre de Suisse à Bucarest, à P. Bonna, chef de la DAE, 16 avril 1936.

[1805] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 10, Lettre de R. de Weck, ministre de Suisse à Bucarest, à P. Bonna, chef de la DAE, 4 décembre 1936.

L'élévation des impôts à la source américains frappe de plein fouet les affaires helvétiques. Au milieu de la décennie, avec la montée des troubles politiques en Europe et le retrait des investissements suisses du marché allemand, un redéploiement des capitaux est entrepris en direction des États-Unis. En réexportant massivement les fonds importés depuis les autres pays européens, en particulier de France, la finance helvétique se place en première ligne du mouvement de recrudescence des placements internationaux outre-Atlantique. En 1939, le marché américain est devenu de loin la destination la plus courue des exportations de capitaux suisses. Rien moins que 46 % des actifs à l'étranger des établissements bancaires sont placés aux États-Unis[1806]. Ainsi, la Suisse se situe, à la fin de l'année 1936, au troisième rang mondial des détenteurs des placements bancaires à court terme aux États-Unis, avec 132 millions $, soit 15,6 % de l'ensemble des investissements européens de ce type[1807]. Selon les informations du DPF, la Confédération serait même devenue, une année et demie plus tard, le deuxième plus gros possesseur du portefeuille étranger de titres américains, devancé uniquement par la puissance financière britannique[1808]. L'historienne Mira Wilkins a en effet pu calculer que 26,7 % des achats étrangers de titres américains entre le début de l'année 1935 et le déclenchement de la guerre proviennent de Suisse[1809]. Aux côtés des banques, les multinationales industrielles ne sont elles-mêmes pas en reste : au milieu des années 1930, les *foreign direct investments* suisses se montent à 6 % du total de ce genre de placements aux États-Unis, ce qui positionne la Confédération sur ce plan au quatrième poste au niveau mondial[1810].

Compte tenu de l'importance capitale du marché américain, aussi bien les industriels que les banquiers suisses ont *a priori* un fort intérêt à tenter d'amoindrir les ponctions sur les revenus retirés des États-Unis. Mais, en raison à la fois de divergences internes et du veto absolu à la participation à la lutte contre l'évasion fiscale, le patronat helvétique va se montrer dans l'incapacité d'élaborer un programme commun pour entamer des négociations de double imposition avec l'administration Roosevelt[1811]. Les discussions sur la fiscalité américaine évoluent en deux temps en Suisse entre le milieu des années 1930 et le début de la Seconde Guerre mondiale. Dans un premier temps, c'est l'ASB qui fait pression pour entrer en pourparlers avec le gouvernement

1806 Perrenoud *et al.*, *op. cit.*, 2002, p. 106. Sur ce redéploiement, voir Mira Wilkins, « Swiss Investments in the United States 1914-1945 », in Guex (éd.), *op. cit.*, 1999, p. 117-123.

1807 M. F. Jolliffe, « The Movement of Capital to and from the United States in 1935 and 1936 », *The Quarterly Journal of Economics*, 53/1, 1938, p. 159. La Grande-Bretagne se situe en première position (246 millions) et la France en deuxième (183 millions). La croissance entre 1935 et 1936 des investissements suisses est de moitié.

1808 AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à M. Peter, ministre de Suisse à Washington, 5 juillet 1938.

1809 Wilkins, art. cit., 1999, p. 118-120. Les achats suisses s'élèvent à 313,4 millions $ sur un total de 1 117,5 millions $.

1810 *Ibid.*, p. 115. Pour la position relative de la Suisse, voir Jolliffe, art. cit., 1938, p. 156.

1811 Sur ces discussions avant la Seconde Guerre mondiale, voir également Buffat, *op. cit.*, 2003, p. 10-28.

états-unien. Cet élan puise sa source dans les tentatives du fisc américain d'identifier rétroactivement les bénéficiaires étrangers de gains en capitaux aux États-Unis entre 1929 et 1933. Comme à la sortie de la guerre, les banquiers suisses réagissent d'abord par une tentative de construction d'un front uni contre la taxation américaine avec les organisations bancaires étrangères[1812]. Tandis que cette initiative avorte une nouvelle fois[1813], l'ASB se tourne alors vers l'ouverture de négociations de double imposition pour abolir la taxation à la source sur les gains en capitaux[1814]. Le Conseil de l'association lance l'idée à la fin de l'année 1934 d'inclure une clause à cet effet dans le traité commercial en discussion entre les deux pays[1815].

Avec l'appui de la Légation à Washington[1816], le Vorort se charge de faire capoter la démarche. À l'exception des industriels des machines[1817], toutes les sections du Vorort récusent en effet le lien entre négociations de double imposition et pourparlers commerciaux. Comme l'économie suisse se retrouve en position demandeuse dans ces dernières discussions, du fait de l'étroitesse de son marché pour les produits américains et de la hauteur des barrières tarifaires aux États-Unis, il est important pour les industriels «*que les négociations pour un accord commercial ne* [soient] *pas chargées par des difficultés dans d'autres domaines*»[1818]. Mais le Vorort va plus loin puisqu'il repousse également la conclusion d'une convention de double imposition autonome. À l'encontre des Chambres de commerce de Genève et de Zurich, qui soutiennent en fait les intérêts du capitalisme financier suisse contre la taxation des gains en bourse[1819], les dirigeants de l'USCI prennent le parti des industriels de la chimie bâloise, selon lesquels les quelques contentieux fiscaux impliquant des multinationales suisses aux États-Unis ne justifient pas l'entame de négociations[1820].

1812 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Protokoll der Sitzung der Expertenkommission betr. amerikanische Einkommenssteuer, 30 août 1934.

1813 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Lettre de M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, aux membres de la Commission d'experts sur l'impôt sur le revenu américain, 29 septembre 1934; Lettre du Committee of London Clearing Bankers à l'ASB, 13 septembre 1934; Lettre du Comité de la Bourse d'Amsterdam à l'ASB, 15 septembre 1934; Lettre de l'Association belge pour la défense des détenteurs de fonds publics à l'ASB, 19 septembre 1934; Protokoll der Sitzung der Expertenkommission betr. amerikanische Einkommenssteuer, 16 octobre 1934, p. 1-2. Seules les associations belge et suédoise acceptent le principe d'une conférence commune des organisations bancaires pour coordonner la résistance à l'impôt américain.

1814 AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettre de l'ASB à la DAE, 31 août 1934.

1815 AASB, PV du Conseil de l'ASB, 28 novembre 1934. Voir également PV du Conseil de l'ASB, 20 mars 1935.

1816 AFZ, 75.2.1.1, Lettre de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 8 avril 1935.

1817 AFZ, 75.2.1.2, Lettre de la Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller au Vorort, 17 décembre 1934.

1818 AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 22 janvier 1935.

1819 AFZ, 75.2.1.2, Lettre de la Chambre de commerce de Genève au Vorort, 14 décembre 1934; Lettre de la Chambre de commerce de Zurich au Vorort, 19 décembre 1934.

1820 AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 22 janvier 1935; AFZ, 75.2.1.2, Lettre de la Schweizerische Gesellschaft für Chemie Industrie au Vorort, 17 décembre 1934; Lettre de la Chambre de

Ce double échec de l'ASB – extérieur et intérieur – n'empêche pas l'organisation faîtière d'invoquer le secret professionnel des banquiers pour enjoindre à leurs membres de refuser de transmettre des renseignements sur les transactions de leur clientèle au fisc américain[1821]. On assiste parallèlement à un redéploiement partiel des affaires de courtage sur les marchés de gros de Chicago à Winnipeg[1822]. Ce mélange de résistance passive et de menace de délocalisation touche à son but. Dès la fin de l'année 1934, confronté aux plaintes multiples autant des banques étrangères que des courtiers américains, le Treasury envisage déjà de faire marche arrière[1823]. Les essais d'obtention de renseignements sur les gains en capitaux des résidents à l'étranger s'atténuent par la suite, notamment après l'abrogation en 1936 de la taxation des personnes physiques non domiciliées sur les transactions effectuées par l'entremise d'un courtier américain[1824].

Par contre, les velléités d'imposer les revenus des placements d'origine européenne aux États-Unis ne disparaissent pas avant la guerre. Bien au contraire, dans un deuxième temps, à partir du *Revenue Act* de 1936, les impôts à la source sur les bénéfices et les coupons perçus par les personnes et les sociétés étrangères sur le territoire américain sont sensiblement augmentés. Pour la fortune placée aux États-Unis par les banques étrangères, le taux normal d'imposition sur les revenus des valeurs mobilières est majoré de 4 à 10 % et l'abattement de 1 000 $, en deçà duquel la taxe n'était auparavant pas perçue, est supprimé. Non seulement cette double mesure amoindrit les profits des placements américains, mais, comme presque toutes les transactions des non-résidents sont désormais soumises à la taxation et donc au contrôle de l'administration, le pouvoir de surveillance de l'Internal Revenue s'étend à l'ensemble des affaires conduites depuis l'étranger[1825]. En ce qui concerne les intérêts industriels, ils sont atteints de leur côté par une aggravation des taxes sur les bénéfices non distribués de leurs établissements aux États-Unis, ainsi que sur leurs revenus transférés à l'étranger. Bien qu'aucune entreprise industrielle suisse

commerce de Bâle au Vorort, 11 décembre 1934. Notons que 71 % des investissements directs suisses aux États-Unis sont alors concentrés dans le secteur de la chimie. Jolliffe, art. cit., 1938, p. 156.

1821 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Circulaire de l'ASB aux banques affiliées, signée R. La Roche et M. Vischer, président et premier secrétaire de l'ASB, 29 octobre 1934.

1822 Voir à ce sujet AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Lettre de L. Micheli, chargé d'affaires à la Légation suisse de Washington, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 20 septembre 1934.

1823 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Lettre de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 11 décembre 1934.

1824 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 9, Lettre du DPF, rédigée par R. Kohli, à l'ASB, 9 juillet 1936. Sur l'échec de cette tentative, voir également Horace White, « Foreign Trading American Stock-Exchange Securities », *Journal of Political Economy*, 48/5, 1940, p. 694-698.

1825 Pour une explication de la loi, voir AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 10, Lettre de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à P. Bonna, chef de la DAE, 6 mai 1936. Pour la réaction des milieux bancaires suisses, voir AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 4, Protokoll der Sitzung der Expertenkommission betr. amerikanische Steuern, 15 juillet 1937 ; Circulaire de l'ASB, signée R. La Roche et A. Caflisch, président et premier secrétaire de l'ASB, aux banques affiliées, 31 juillet 1937. L'ASB continue toutefois de recommander aux banques de ne pas transmettre les noms des clients qui n'ont pas encore été identifiés par l'administration américaine.

ne subisse la taxation majorée appliquée spécifiquement aux succursales étrangères, parce qu'elles agissent toutes par le biais de filiales ou d'agents juridiquement autonomes aux États-Unis, les maisons mères n'en sont pas moins passibles d'un nouvel impôt à la source de 10% sur les dividendes redistribués par leurs branches américaines et de 15% sur tous les autres types de revenus[1826]. Le rapatriement en Suisse des bénéfices des établissements états-uniens des multinationales à des fins d'optimisation fiscale est de la sorte fortement contrecarré. C'est en particulier la taxation des redevances de licences, reversées par les établissements aux sièges suisses pour amoindrir leur revenu imposable aux États-Unis, qui alerte une nouvelle fois le patronat industriel. En 1937, un sondage du Vorort révèle que trente grandes multinationales suisses transfèrent annuellement depuis les États-Unis un montant net de 10,58 millions CHF par l'entremise des droits de licences[1827].

La mise en place de cet «*impôt probablement unique dans l'histoire de la double imposition internationale*», selon l'appréciation de CIBA[1828], va provoquer une volte-face de la part des industriels. Lors d'une conférence à la fin de l'année 1937 au Vorort, les représentants du secteur des machines et de la chimie, ainsi que des Chambres de commerce bâloise et zurichoise sont désormais presque unanimement en faveur d'un accord de double imposition avec les États-Unis. Seuls les assureurs, soumis à un régime d'imposition spécial, expriment de fortes réticences à une entrée en matière, craignant après l'échec qu'ils ont essuyé lors des négociations avec la France une détérioration des conditions fiscales au travers de la signature d'une convention[1829]. L'USCI demande par conséquent au DPF l'ouverture de discussions bilatérales pour signer un accord limité aux revenus des entreprises commerciales et industrielles[1830]. Mais ce sont les milieux bancaires qui vont à leur tour barrer la route à un accord fiscal. Au début de l'année 1938, en raison de la campagne contre l'évasion fiscale qui bat son plein aux États-Unis, la Commission d'experts sur les impôts états-uniens de l'ASB «*ne croit pas que, dans les circonstances actuelles, le moment est approprié pour l'ouverture des négociations sur la double imposition*». Au cas où le DPF envisagerait tout de même d'entrer en discussion, les banquiers émettent deux exigences: un assouplissement des procédures de taxation et d'identification des bénéficiaires de revenus aux États-Unis et, surtout, un

---

1826 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 10, Lettre du Vorort, signée H. Homberger et H. Herold, secrétaires du Vorort, au DPF, 17 juillet 1936.

1827 AFZ, 75.2.1.8, Memorandum betreffend die Lizenzforderungen und -verpflichtungen gegenüber U.S.A. [probablement rédigé au début de l'année 1938]. 11,8 millions sont en effet transférés des États-Unis en Suisse contre 1,2 million dans le sens inverse.

1828 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 4, Lettre de CIBA au Vorort, 23 juillet 1937.

1829 AFZ, 75.2.1.7, Notizen über eine Besprechung betreffend Besteuerung schweizerischer Firmen in den U.S.A. und den allfälligen Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens auf dem Vorort, 1er novembre 1937.

1830 AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et H. Herold, vice-président et secrétaire du Vorort, à la DAE, 24 février 1938. Voir également AFZ, 75.2.1.9, Lettre du Vorort, signée E. Wetter et H. Herold, à l'ASB, 14 février 1938.

abandon des pourparlers si des concessions en matière d'assistance sont demandées par le gouvernement américain. «*Bien que seulement des montants relativement insignifiants de capitaux américains en fuite soient situés en Suisse*», l'ASB précise que «*pour des raisons principielles*» elle fera obstruction à la poursuite de négociations au cas où l'évasion fiscale serait abordée[1831].

Cette double exigence – atténuation de la taxation à la source et absence de coopération fiscale – condamne la perspective d'un accord avec le gouvernement américain. Aux États-Unis, la campagne de l'administration Roosevelt contre les fraudes a en effet débordé entre-temps du cadre national, conduisant à un virage historique dans l'orientation de la politique fiscale internationale américaine. L'orientation ultralibérale des T. Adams et M. Carroll, prédominante au Treasury en matière de double imposition jusqu'au milieu des années 1930, est remplacée dès 1937 par une primauté accordée aux accords sur l'assistance fiscale[1832]. Après les hésitations américaines à appuyer le Front populaire sur ce dossier, le revirement s'explique par un calcul stratégique du secrétaire du Trésor, H. Morgenthau : devant la montée des périls en Europe, en vue de soutenir l'effort financier nécessaire au réarmement au sein du camp des démocraties, il s'agit désormais de colmater les fuites de capitaux dans tous les pays[1833]. En 1937, une première convention paraphée entre les États-Unis et le Canada anticipe ce changement de politique. En contrepartie d'un abaissement des impôts à la source sur les revenus tirés des États-Unis, l'accord institue une coopération entre les administrations pour identifier les détenteurs de valeurs mobilières. Le mouvement s'étend par la suite à d'autres États : en 1939 sont successivement signés avec la Suède et la France des accords d'échanges automatiques de renseignements fiscaux sur tous les types de revenus engrangés par les non-résidents. Étant donné que ces deux pays ont eux-mêmes conclu une convention similaire en 1936, une coopération trilatérale, totalement inédite en matière de fiscalité internationale, est instituée avant la guerre[1834].

[1831] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettre de l'ASB, signée R. La Roche et A. Caflisch, président et premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 26 mars 1938. La séance du Comité d'experts sur la taxation américaine, qui donne lieu à cette décision, est retranscrite manuscritement, probablement par R. Kohli, chef du Bureau du Contentieux. AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 5, Notes manuscrites d'un représentant du DPF sur une séance du Comité USA, [21 mars 1938]. Pour la confrontation du point de vue de l'ASB et du Vorort, voir également le PV suivant, difficilement lisible lui aussi : AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Notes manuscrites sur une conférence, présidée par J. Ruof, vice-directeur de l'AFC, 20 avril 1938.

[1832] *Tax Evasion and Avoidance. Hearings before the Joint Committee on Tax Evasion and Avoidance*, vol. 1, Washington : Government Printing Office, 18 juin 1937, p. 65. Voir également sur ces initiatives AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 4, Lettre de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à P. Bonna, chef de la DAE, 6 juillet 1937.

[1833] H. Morgenthau soutient par exemple, dès 1938, l'instauration d'un contrôle des changes en France. Drummond, *op. cit.*, 1979, p. 42-52 ; Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 197-198 ; Margairaz, *op. cit.*, vol. 1, 1991, p. 463-464. Dans une célèbre conversation avec Jean Monnet, le 22 octobre 1938, le secrétaire au Trésor invite les Français à ne pas redouter d'envoyer un millier de personnes en prison pour évasion illicite des capitaux si nécessaire. Frankenstein, *op. cit.*, 1982, p. 198.

[1834] Sur les négociations franco-américaines, qui aboutissent le 25 juillet 1939, voir CAEF, B 54220, Compte rendu des conférences tenues entre les représentants du ministère des Finances et M. King, Special Deputy

Devant ces visées en parfaite antithèse avec la politique suisse, l'ouverture des négociations est donc ajournée par le DPF, sans qu'aucune discussion soit entamée avec le gouvernement états-unien avant la guerre. Les exigences sur l'assistance fiscale formulées à l'été 1938 par le gouvernement américain lors de pourparlers de double imposition avec les Pays-Bas, conduisant à un échec des discussions[1835], comme l'inscription de la Suisse sur une liste de havres fiscaux avec lesquels le Treasury entend signer un accord d'assistance, achèvent de convaincre les dirigeants helvétiques de se distancier du mouvement de régularisation des relations fiscales entrepris aux États-Unis[1836].

Une dernière remarque sur le cas américain : l'incapacité des dirigeants suisses à atténuer l'augmentation des charges fiscales outre-Atlantique n'est pas sans incidence sur la réorganisation financière que les multinationales industrielles helvétiques opèrent à l'approche de la Seconde Guerre mondiale. La délocalisation de Bâle d'une tranche des activités de CIBA à la fin des années 1930 est par exemple corrélée à l'absence d'une convention de double imposition américano-suisse. Dès 1935, pour faire face à la croissance des impôts américains, les dirigeants de la société bâloise s'engagent en effet dans d'intenses manipulations comptables[1837], visant à réduire le bénéfice imposable des filiales aux États-Unis, tout en envisageant la création d'une holding dans laquelle les intérêts à l'étranger du groupe seraient placés d'une «*manière appropriée du point de vue de la politique fiscale*»[1838]. En 1938, ce programme se concrétise par la constitution d'une société financière au Canada, l'Anglo-American Chemical Ltd (Anamec), qui reprend la gestion des participations

and Commissioner… en vue de modifier la Convention du 27 avril 1932, 3-22 avril 1939. En raison de la guerre, le texte n'est toutefois ratifié qu'en 1944. Convention entre la France et les États-Unis d'Amérique, tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur les revenus et autres taxes, signée à Paris, 25 juillet 1939, approuvée par décret le 29 juillet 1939, ratifiée le 30 décembre 1944.

1835 Pour ces négociations, voir AFZ, 75.2.1.9, Lettre strictement confidentielle du Bureau du Contentieux au Vorort, 22 juillet 1938 ; 75.2.1.10 Lettres confidentielles du Bureau du Contentieux au Vorort, 27 juillet 1938 et 8 août 1938. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 208, Lettres très confidentielles de M. Peter, ministre de Suisse à Washington, à P. Bonna, chef de la DAE, 21 juin 1938 et 19 juillet 1938 ; Lettre d'A. de Pury, ministre de Suisse à La Haye, à P. Bonna, 6 août 1938. Relevons que, selon les informations de la Légation suisse à La Haye, les parts des sociétés et les obligations américaines en mains hollandaises s'élèveraient à 800 millions $.

1836 AFZ, 75.2.1.9, Communication du Vorort à ses membres, 22 juillet 1939.

1837 Il n'est pas lieu ici d'analyser toutes les techniques comptables utilisées dans ce but. On en trouve des descriptions précises dans de nombreux PV de CIBA. Voir par exemple Archives de Novartis, PV de la 433e séance du Comité restreint de CIBA, 22 juillet 1935, p. 4-7 ; PV de la 463e séance du Comité restreint de CIBA, 4 avril 1938, p. 2-3 ; PV de la 268e séance du conseil d'administration de CIBA, 26 septembre 1935, p. 10 ; PV de la 290e séance du conseil d'administration de CIBA, 29 novembre 1939, p. 3-7.

1838 «*In einer fiskalpolitisch zweckmässigen Weise*» (Archives de Novartis, PV de la 434e séance du Comité restreint de CIBA, 26 août 1935, p. 2). Voir également PV de la 448e séance du Comité restreint de CIBA, 24 novembre 1936, p. 3-6 ; PV de la 450e séance du Comité restreint de CIBA, 25 janvier 1937, p. 1-2 ; PV de la 270e séance du conseil d'administration de CIBA, 3 avril 1936, p. 2-3 ; PV de la 274e séance du conseil d'administration de CIBA, 30 novembre 1936, p. 3-6 ; PV de la 283e séance du conseil d'administration de CIBA, 14 octobre 1938, p. 4-7.

des sociétés étrangères du groupe[1839]. Or, le choix du Canada est précisément motivé, pour une partie du moins, par la volonté de tirer profit de la signature de la convention bilatérale entre ce pays et les États-Unis. En 1937, au moment de l'élaboration de la nouvelle structure financière, après avoir relevé que la constitution de la holding «*doit en première ligne tenir compte des dispositions de la législation de l'impôt sur le revenu américain*», le collaborateur de la société Robert Käppeli insiste sur l'avantage déterminant représenté par l'abaissement de 10 à 5% de la retenue sur les dividendes dans l'accord obtenu par le Canada[1840]. Pendant que CIBA s'adonne au *treaty shopping*, Nestlé crée une société au Panama, Unilac, et transforme son siège suisse en holding[1841]. Par cette double structure, qui permet à la compagnie de bénéficier à la fois de l'extraterritorialité états-unienne et de payer des impôts amoindris à la Confédération, le géant de l'alimentaire fait transiter les immenses revenus retirés de ses licences américaines[1842]. Moins offensive semble-t-il que les deux autres sociétés, Brown Boveri subit en revanche une importante procédure de redressement fiscal avant la guerre après une dénonciation – probablement d'un de ses ex-employés – des manipulations effectuées lors de la transformation des actions de sa succursale américaine en titres de la société indépendante Allis-Chalmers[1843].

Les difficultés d'application de la convention germano-suisse

De façon plus surprenante de prime abord, étant donné l'existence d'une convention entre les deux pays, les relations fiscales de la Suisse avec l'Allemagne se complexifient aussi considérablement à l'approche du conflit. À l'opposé des accords sur les tarifs

[1839] Archives de Novartis, PV de la séance privée du Comité restreint de CIBA, «Unterbringung auswärtiger Beteiligung der CIBA in eine Holdinggesellschaft mit Sitz in Canada», 17 octobre 1938.
[1840] Archives de Novartis, PV de la 277e séance du conseil d'administration de CIBA, 30 juin 1937, p. 5.
[1841] En créant la société panaméenne, Nestlé anticipe un mouvement de délocalisation des sociétés suisses dans ce paradis fiscal durant la guerre. Voir à ce sujet, Wilkins, art. cit., 1999, p. 127. Sur ces créations, Archives de Nestlé, PV de la 191e séance du conseil d'administration de Nestlé, 27 mars 1936 à Vevey, p. 137-138; PV de la 195e séance du conseil d'administration de Nestlé, 4 septembre 1936 à Cham, p. 2-7. Dans le PV du 27 mars, la direction générale note pour justifier la création d'Unilac que le «*siège de cette société devrait se trouver logiquement non pas en Suisse, mais à proximité des centres à ravitailler, et pour des raisons d'ordre fiscal le siège de PANAMA est suggéré*» (p. 137). Elle ajoute que la «*première conséquence serait la répartition de notre dividende sur deux titres, ce qui permettrait de démontrer que la plus grosse partie de nos profits est réalisée à l'étranger et non pas en Suisse*» (p. 138). Concernant la transformation de Nestlé en holding, la direction dit explicitement le 4 septembre que par cette mutation l'organisation de la société «*se trouvera uniformisée sur une base simple, rationnelle et mobile, avec les avantages fiscaux que ce nouveau caractère peut conférer pour l'avenir./ Il est signalé cependant que, comme le fisc cantonal est resté jusqu'à maintenant très raisonnable, nous ne ferons pas valoir strictement tous les droits que nous confère le statut de Holding*». (p. 3)
[1842] Selon les informations récoltées par le Vorort, Unilac reverse annuellement 7,25 millions CHF de revenus liés à des droits «intellectuels» retirés des affaires outre-Atlantique – licences, participations à des recherches scientifiques, droits liés à des marques, etc. AFZ, 75.2.1.8, Memorandum betreffend die Lizenzforderungen und -verpflichtungen gegenüber U.S.A., [début 1938].
[1843] Sur cette affaire, voir AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 5, Lettre d'E. Schulthess, membre du conseil d'administration de Brown Boveri et ancien conseiller fédéral, à Viktor Nef, consul général suisse à New York, 11 mars 1938; Lettre de V. Nef à E. Schulthess, 21 avril 1938; Archives de Brown Boveri, PV du conseil d'administration de Brown Boveri, 29 novembre 1938 et 31 mars 1939.

douaniers, les arrangements de double imposition signés durant l'entre-deux-guerres ne représentent en effet nullement une garantie satisfaisante d'atténuation future des litiges fiscaux transfrontaliers. La complexité des pratiques de détermination de l'assiette imposable des multinationales et leur modification incessante dans les législations internes entravent l'instauration dans le droit international de règles simples et applicables uniformément de part et d'autre de la frontière. En ce sens, si la convention de double imposition germano-suisse définit clairement la compétence de taxation d'une série de revenus, soit au pays de leur source soit au pays du domicile de son bénéficiaire, le texte reste muet au sujet des méthodes de répartition des bénéfices industriels entre les différents établissements d'une même société. À l'alinéa 6 du protocole de l'article 3, il renvoie à un arrangement futur entre les administrations l'élaboration de principes à ce sujet[1844]. À côté de la vacuité de la réglementation sur la ventilation des profits, d'autres dispositions de la convention sont également sujettes à des interprétations divergentes de la part des administrations suisse et allemande. Pour les fondations, par exemple, la règle prévue lors de la ratification de l'accord en 1934 prévoit, afin d'éviter l'usage frauduleux de sociétés boîtes aux lettres par les résidents allemands, que celles-ci soient taxées à leur «*Ort der Leitung*», c'est-à-dire à leur lieu de direction[1845]. Là aussi, l'article n'a que peu de signification en lui-même, la direction d'une fondation pouvant être attribuée autant à une société ou à un fortuné allemand qui la possède qu'aux banquiers ou aux avocats d'affaires suisses en charge de la gestion de la structure.

L'imprécision de la convention va produire de nombreux cas litigieux et conduire à plusieurs renégociations entre les administrations allemande et suisse, avant et pendant le conflit. À mesure que la mise en autarcie financière de l'Allemagne est parachevée et que la charge fiscale du Reich s'alourdit, les autorités fédérales sont confrontées à une lecture de plus en plus restrictive de l'accord pour les investissements suisses de la part de leurs homologues allemands. Cette tendance est stimulée par le fait que les rapports de force germano-suisses évoluent en défaveur de la Confédération, avec le redressement économique du Reich, si bien que les autorités allemandes ne sont plus incitées à ménager les intérêts helvétiques au travers de l'application précautionneuse d'une convention à sens unique[1846]. À la fin de l'année 1936, après avoir relevé que «*l'accord agit essentiellement en faveur des contribuables suisses*», P. Bonna avertit H. Blau à ce titre que si «*l'Allemagne devait trouver son avantage à dénoncer la convention, les moyens de pression économiques, qui ont poussé l'Allemagne en 1934 à la ratification, ne seraient plus aujourd'hui à disposition de la Suisse*»[1847].

1844 «Message du Conseil fédéral… (du 19 janvier 1932)», art. cit., 1932, p. 71.
1845 AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 5, «Zusatzprotokoll zu dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der direkten Steuern und der Erbschaftssteuern vom 15. Juli 1931», 11 janvier 1934.
1846 Sur le durcissement au cours des années 1930 des négociations commerciales et financières suisses avec le Reich, voir par exemple Frech, *op. cit.*, 2001, p. 66-68 et 241-244.
1847 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 24 novembre 1936.

Dans ce contexte, quatre contentieux majeurs vont surgir autour de l'interprétation de la convention entre les administrations allemande et suisse à la fin des années 1930. Ces conflits juridiques découlent uniformément de la volonté du Reichsfinanzministerium et du Reichsfinanzhof d'élargir, par rapport aux pratiques en vigueur au début des années 1930, la surface d'imposition à la source des capitaux étrangers. Les premiers cas litigieux touchent la taxation de la fortune et des revenus des sociétés de domicile établies en Suisse : dès la ratification de la convention, les autorités nazies refusent de reconnaître aux petites holdings gérées par des avocats d'affaires suisses le statut de sociétés anonymes et les assimilent à des actifs financiers dont les revenus sont imposables, selon la convention, à la résidence du créditeur allemand. Alors qu'au milieu des années 1930, la holding zurichoise Effige, possédée presque intégralement par le grand commerçant de café Heinrich Diederichsen, se situe de la sorte au cœur d'un contentieux fiscal très important, la réaction de l'AFC à cette affaire va démontrer une fois encore sa préférence pour une défense radicale des pratiques d'évasion fiscale. Les réticences à intervenir auprès du Reichsfinanzministerium de la part du DPF – pour lequel il n'est pas déraisonnable de considérer que la société a été établie «*seulement dans un but d'évasion fiscale et de fuite de capitaux*»[1848] – sont en effet évacuées sur l'insistance personnelle de H. Blau. Faisant de la protection de la holding un cas principiel, susceptible de remettre en cause l'attractivité helvétique pour la domiciliation de sociétés, le directeur de l'AFC n'hésite pas à y attribuer «*une signification fondamentale*»[1849]. Suite à plusieurs actions diplomatiques et probablement en raison également des contacts dont jouit le commerçant au sein du régime nazi, l'affaire Effige se solde en 1937 en faveur de H. Diederichsen[1850]. Le cas ne fait pourtant pas école. Des litiges sur la taxation des holdings dans les relations germano-suisses ressurgissent continuellement, une situation contre laquelle la pratique de défense du DPF variera au cas par cas[1851].

Parallèlement, la convention de double imposition n'entrave pas non plus la réactivation de deux anciens conflits de taxation antérieurs à la conclusion de l'accord. Au cours de la seconde moitié des années 1930, d'une part, le triplement des montants de droits de licence reversés, *via* le *clearing*, par les filiales

---

[1848] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13. Lettre du DPF, rédigée par R. Kohli, à H. Blau, directeur de l'AFC, 11 septembre 1935.

[1849] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13, Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 17 novembre 1934. Voir également AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13, Lettres de H. Blau à M. de Stoutz, 30 août 1935 et 16 septembre 1935.

[1850] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13, Lettre d'Effige au DPF, au DFFD et à la Direction des finances du canton de Zurich, 10 mai 1937. La lettre précise que la société ne sera pas imposée tant que H. Diederischen sera à sa tête. Notons que le Contentieux demande une participation financière à l'avocat de la société pour ses services juridiques. Lettre du Bureau du Contentieux à Fritz Zimmermann-Locher, 27 mai 1937.

[1851] Pour d'autres cas, voir par exemple AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 13, Lettre confidentielle de M. de Stoutz, chef de la DAE, à H. Blau, directeur de l'AFC, 10 mai 1935 ; Lettre du Bureau du Contentieux à H. Blau, 31 janvier 1936 ; Lettre de H. Blau à P. Bonna, chef de la DAE, 28 novembre 1936 ; Lettre de H. Blau à P. Bonna, 29 décembre 1937.

allemandes aux maisons mères suisses soulève les plus grandes suspicions au sein du Reichsfinanzministerium[1852]. Plutôt que de les associer à des coûts réellement supportés par les sociétés affiliées, les autorités allemandes tendent à considérer les redevances comme des rapatriements déguisés de bénéfices et, partant, les imposent très fortement à la source. De cette manière, au début de l'année 1937, le plus gros récipiendaire suisse de *royalties* en provenance d'Allemagne, la firme Alimentana, se trouve aux prises avec les autorités allemandes au sujet des immenses redevances que sa filiale allemande Maggi lui reverse annuellement[1853]. D'autre part, au même moment, les banques suisses sont à leur tour touchées par une interprétation plus limitative d'une clause de l'accord de la part du Reichsfinanzhof. À la suite d'un arrêt du 5 novembre 1936, une part importante de leurs hypothèques retombe, du point de vue de la jurisprudence, dans le champ d'application de l'impôt à la source allemand. Ponctionnant dans les deux cas des investissements très substantiels et réhabilitant des pratiques à l'origine des négociations de double imposition entre les deux pays, l'annonce de ces décisions fait souffler au printemps 1937 un vent de panique à Berne. Après avoir pris connaissance de la taxation des hypothèques, P. Bonna enjoint immédiatement à la Légation à Berlin de s'activer pour faire valoir les intérêts suisses, «*avec toute l'insistance*» nécessaire, ne manque-t-il pas de préciser[1854]. Le Vorort parvient de son côté à faire prendre en charge le contentieux d'Alimentana par le DPF, en dépit de son caractère douteux, après une virulente campagne contre ce que H. Homberger appelle une «*usurpation allemande*», susceptible de créer un précédent extensible à toutes les grandes industries suisses[1855].

[1852] Le montant des droits de licences reversés par le *clearing* d'Allemagne en Suisse passe de 4.4 millions CHF à 14,5 millions CHF entre 1934-1935 et 1939. Frech, *op. cit.*, 2001, p. 232-234.

[1853] L'affaire Alimentana – probablement un des contentieux fiscaux les plus importants pour les dirigeants suisses de toute la période de l'entre-deux-guerres – a déjà fait l'objet d'une analyse précise de la part de l'historienne Sophie Pavillon. Pavillon, art. cit., 1998, p. 131-135. S. Pavillon démontre que la firme Alimentana se reverse entre 1927 et 1936 la somme gigantesque de 24 322 890 marks à l'aide d'un contrat de licence illimité dans le temps sur les procédés de fabrication de Maggi en dépit du fait que la firme suisse n'emploie que 11 chimistes. Pour les contestations de l'administration allemande, voir également AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 202, «Besprechung im Reichsfinanzministerium am 25. Januar 1937», streng vertraulich. En 1937, le taux d'imposition que cherche à appliquer le fisc allemand sur les droits de licence d'Alimentana s'élève à 40% et coûterait annuellement à la firme 1 million de marks. Lettre du DPF, rédigée par R. Kohli, à la Division du commerce du DFEP, 21 août 1937.

[1854] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 200, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, 22 avril 1937 [expression soulignée dans le texte]. Les dettes hypothécaires concernées par la taxation sont alors évaluées à 200 millions CHF. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 206, Circulaire confidentielle d'A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, aux Conseils d'État cantonaux, 13 septembre 1938. Lors d'un sondage en 1937, l'ASB donne un chiffre légèrement inférieur, de 150 millions CHF. L'enquête ne porte cependant pas sur toutes les banques. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 203, Lettre de l'ASB à R. Kohli, chef du Bureau du Contentieux, 13 mai 1937. Quant à P. Bonna, dans la lettre citée ci-dessus, il chiffre à 4,8 millions CHF les revenus liés aux hypothèques libellées en franc qui sont passés par le clearing en 1936.

[1855] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 202, Lettre de H. Homberger, premier secrétaire du Vorort, à P. Bonna, chef de la DAE, 27 août 1937. Voir également Lettre d'E. Wetter, vice-président du Vorort, à P. Bonna, 12 février 1937.

Autant les contentieux sur les licences industrielles que les conflits sur les hypothèques des banques suisses vont néanmoins être résolus à l'avantage des investisseurs helvétiques au cours de deux pourparlers officiels entre l'administration fédérale et le Reichsfinanzministerium, d'abord à la fin de l'année 1937 puis pendant la guerre. Lors des premières discussions, qui ont lieu à Lausanne du 4 au 6 novembre, les négociateurs allemands, W. Paasche et O. Hedding, acceptent non seulement de suspendre la taxation des hypothèques en échange d'une disposition de pure forme sur l'application de la progressivité aux impôts des non-résidents, mais résolvent encore d'autres cas de contentieux en faveur des multinationales helvétiques[1856]. P. Bonna souligne la tendance de la délégation du Reich à Lausanne «*à se conformer aussi largement que possible aux désirs suisses*»[1857]. En marge des négociations, le cas plus délicat d'Alimentana est également réglé de manière satisfaisante au début de l'année suivante[1858]. Trois ans plus tard, en septembre 1940, dans un deuxième round de négociations sur l'application de la convention, ces mêmes W. Paasche et O. Hedding font preuve d'une semblable bienveillance en prorogeant notamment la suspension de l'imposition des hypothèques[1859]. Quant à l'affaire Alimentana, elle ressurgit succinctement à la fin de l'année 1940, après la mise au jour par les autorités du Reich de l'importance réelle des participations de la société suisse dans Maggi. Même s'il apparaît que la filiale allemande est possédée à près de 90% par la maison mère helvétique, de telle sorte que les redevances versées deviennent encore davantage, aux yeux du Reichsfinanzministerium, des pratiques de reversement de bénéfices dissimulés, le cas est étouffé par Alimentana à l'aide d'un don de 50 000 marks à la

[1856] Pour ces négociations, voir AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 200, Verhandlungsprotokoll, Lausanne, 6 novembre 1937, signé par H. Blau, directeur de l'AFC, et O. Hedding, du Reichsfinanzministerium; Circulaire du Vorort, signée E. Wetter et H. Herold, vice-président et secrétaire du Vorort, aux sections affiliées, 15 novembre 1937; Lettre de R. Kohli, chef du Bureau du Contentieux à C. Ludwig, conseiller d'État de Bâle-ville, 9 novembre 1937; AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 206, Circulaire confidentielle d'A. Meyer, conseiller fédéral en charge du DFFD, aux Conseils d'État, 13 septembre 1938. Sans entrer dans l'ensemble des détails techniques, le Reichsfinanzministerium conteste le fait que certains cantons prennent en compte, pour la fixation du taux d'imposition sur des objets appartenant à des domiciliés en Allemagne, l'ensemble de la fortune et du revenu des contribuables (principe de la «progression pleine»).

[1857] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 203, Lettre P. Bonna, chef de la DAE, à P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, 9 novembre 1937.

[1858] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Besprechung auf dem Reichsfinanzministerium in Berlin vom 18. Dezember 1937, rédigé par Leo Bindschedler, Directeur d'Alimentana, 3 janvier 1938; Niederschrift über eine Besprechung im Reichsfinanzministerium am 20. Januar 1938 in der Steuerangelegenheit der Alimentana A.G. Kempttal, und der Maggi GmbH, Singen und Berlin, 21 janvier 1938; E 2001 D, 1000/1553, vol. 202, Protokollnotiz betreffend die am 20. Januar 1938 vormittags 11 Uhr auf dem Reichsfinanzministerium stattgefundene Besprechung in der Angelegenheit der Transferierung von Lizenzen der Maggi GmbH an die Alimentana AG. Le marché conclu par Alimentana est assez complexe. Il prévoit, dans les grandes lignes, que le taux des droits de licences reversés par Maggi soit réduit de moitié et que les redevances payées ne soient pas assimilables à des bénéfices cachés.

[1859] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Deutschland, 3, 4, 6 et 7 septembre 1940; Protocole des négociations, 7 septembre 1940, signé P. Amstutz, directeur de l'AFC, et O. Hedding, du Reichsfinanzministerium. Voir également la satisfaction exprimée par le Conseil fédéral dans: PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF: «Schweizerisch-deutsches Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931», 13 septembre 1940.

Croix-Rouge allemande[1860]. Le durcissement des principes d'imposition n'empêche donc pas que les spécialistes en taxation internationale du Reichsfinanzministerium soient disposés à entrer en matière, comme précédemment, sur des marchés accommodants pour le havre fiscal helvétique.

La conclusion de la convention de double imposition n'a, on le voit, nullement mis un terme aux activités de défense diplomatique des intérêts suisses face à l'administration allemande. Par contraste avec la protection des capitaux et des sociétés suisses, le DPF va faire preuve en revanche d'une très grande retenue dans les interventions au sujet d'un quatrième type de litiges dans les relations avec le Reich – la taxation discriminatoire des biens des Juifs. Dans la continuité de l'exclusion du *Reichsfluchtsteuer* de la portée de l'accord en 1934, les contentieux impliquant aussi bien les Juifs allemands domiciliés en Suisse que les Juifs helvétiques résidant en Allemagne sont considérés par les hauts fonctionnaires du DPF comme une épine dans le pied, susceptible d'entraver la bonne tenue des relations diplomatiques avec le régime nazi. Bien que les ponctions visant exclusivement la population juive contredisent totalement les principes de l'égalité de traitement économique et ceux du droit fiscal international, les diplomates suisses refusent systématiquement de les contester à l'aide du traité d'établissement de 1910 ou de l'accord de double imposition. Alors que des plaintes parviennent à Berne sur la manière de plus en plus drastique avec laquelle l'administration utilise le *Reichsfluchtsteuer* pour spolier la fortune des Juifs, le ministre à Berlin, P. Dinichert, balaie par exemple d'un revers de la main l'opportunité d'une intervention en faveur d'un Suisse sur une affaire de ce genre en 1936, jugeant que «*la Légation devrait préserver son crédit auprès des autorités allemandes pour des cas plus intéressants*»[1861].

Aussi bien du côté du Contentieux, de P. Bonna, que du successeur à Berlin de P. Dinichert, H. Frölicher, la même appréciation prévaut après l'instauration de nouveaux prélèvements sur le patrimoine des Juifs, comme la privation des dégrèvements fiscaux sur les hypothèques des petits propriétaires non aryens ou la création du *Judenvermögensabgabe*[1862]. À l'occasion de la mise en place de cette dernière mesure, qui vise perversement à faire payer aux Juifs à titre de réparations,

[1860] Ceci est expliqué rétrospectivement par R. Kohli lors de discussions entre les administrations allemande et suisse en 1943. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Deutschland, Protokoll der 5. Sitzung vom Dienstag, 26 octobre 1943, p. 2. Sur le volume des participations d'Alimentana dans Maggi, camouflé à l'aide de prête-noms et de fiduciaires, voir Pavillon, art. cit., 1998, p. 134-135 et 141 (note 33).

[1861] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 206, Lettre de P. Dinichert, ministre de Suisse à Berlin, à P. Bonna, chef de la DAE, 16 octobre 1936. Il s'agit ici d'un cas de taxation d'une Allemande, mariée à un Suisse. Lettre de P. Bonna à P. Dinichert, 13 août 1936. La Légation de Suisse à Berlin fait un inventaire pendant la guerre d'une trentaine de cas impliquant des résidents suisses poursuivis en Allemagne pour le paiement du *Reichsfluchtsteuer* entre 1936 et 1942. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 205, Dossier B.34.12.A.15 Steuersteckbriefe über Personen in der Schweiz. Deutsche Reichsfluchtsteuer.

[1862] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 180, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à Pictet et Cie, 10 mars 1939; AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 205, Lettre de H. Frölicher, ministre de Suisse à Berlin, à P. Bonna, 29 juin 1938; AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 207, Lettre de P. Bonna à H. Frölicher, 13 janvier 1939;

après la Nuit de Cristal de novembre 1938, une amende gigantesque d'un milliard de marks, la DAE s'engage dans toutes sortes de circonvolutions juridiques pour établir que le Judenvermögensabgabe ne s'apparente pas à un impôt en tant que tel et n'entre pas, de ce fait, dans le champ d'application de la convention de double imposition[1863]. Même si certains litiges spécifiques au sujet de ces procédures sont tout de même portés de temps à autre à la connaissance des autorités allemandes par les diplomates suisses[1864], la discrimination fiscale des Juifs ne fera pas l'objet d'échanges de vues dans les négociations officielles avec les fonctionnaires du Reichsfinanzministerium au sujet de l'application de l'accord.

L'amorce d'une rupture dans la politique fédérale pendant la guerre

Non sans être teintée d'antisémitisme, la passivité des diplomates à l'égard du système d'imposition raciste de l'État nazi ne se situe pas, il est vrai, en contradiction fondamentale avec la négligence des intérêts des personnes physiques par comparaison avec la protection des investissements des sociétés dans les stratégies de défense fiscale du DPF depuis la fin de la Première Guerre mondiale. D'une manière plus générale, la réapparition de litiges fiscaux en Allemagne participe, dans certains milieux en Suisse, au sentiment qu'il faut entreprendre d'urgence un virage dans l'orientation de la politique fiscale internationale. Engagées dans des démarches diplomatiques de plus en plus complexes et dans l'incapacité de satisfaire les exigences du patronat par la conclusion de nouveaux accords, les autorités fédérales voient en effet leur stratégie menacée de sclérose à la veille de la guerre. Cette situation tendue va conduire au sein des décideurs suisses à des tentatives de rompre avec le primat de la dérégulation fiscale internationale. Le premier de ces essais de révision de la politique suisse puise sa source dans un constat dressé à Berne tout au long des pourparlers fiscaux depuis le milieu des années 1920 : étant donné le niveau insignifiant des impôts à la source sur les avoirs importés dans la Confédération, les administrations fiscales suisses ne disposent pas de pouvoir de négociation direct pour contrer l'augmentation des charges sur les investissements extérieurs helvétiques. P. Bonna exprime cette idée très clairement en 1937 : la « *conséquence de cette pratique très libérale est* [...] *que l'étranger ne trouve aucun intérêt à négocier sur la double imposition avec la Suisse* »[1865].

Lettre de H. Frölicher à P. Bonna, 16 janvier 1939. Pour une énumération complète des mesures fiscales discriminatoires instaurées par le régime nazi, voir Schauer, *op. cit.*, 2003, p. 263-281.

[1863] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 207, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à L. F. Meyer, conseiller national, 14 février 1939. C. Ludwig transmet, sans se prononcer lui-même, un rapport à la DAE qui va dans le sens inverse. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 207, Rapport de Walter Studer, conseiller juridique des Contributions bâloises, transmis en annexe d'une lettre de C. Ludwig, conseiller d'État de Bâle-ville, au Bureau du Contentieux, 22 décembre 1938.

[1864] Voir par exemple AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 180, Lettres du Consulat de Francfort au Bureau du Contentieux, 8 mars 1939 et 13 mars 1939.

[1865] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 15, Lettre de P. Bonna, chef de la DAE, à C. Dunant, ministre de Suisse à Paris, 20 avril 1937.

À partir de la fin des années 1920 déjà, au regard de la faiblesse de la position suisse dans les négociations fiscales, des voix se sont exprimées pour que la Confédération se dote d'une législation permettant l'emploi de mesures de rétorsion en Suisse à l'encontre de la fortune et des revenus des résidents étrangers. C'est en particulier le juriste renommé P. Speiser qui s'est fait le porte-parole de cette option. Opposé comme la plupart des fiscalistes à l'octroi, sans changement législatif, aux autorités fédérales de la compétence de négociation des conventions de double imposition à la place des cantons, le professeur bâlois propose en septembre 1928, devant la Conférence des directeurs des finances cantonaux, la création d'une loi fédérale sur la double imposition internationale[1866]. La visée de P. Speiser est autant juridique qu'économique : il s'agit pour lui de déterminer, dans les règles de l'art, la compétence de négociation, tout en conférant aux cantons une série d'armes légales permettant de lever par représailles des nouveaux impôts sur les résidents étrangers. Bloqué par H. Blau au début des années 1930, ce projet n'aboutit pas à l'époque[1867]. En fait, P. Speiser s'est décrédibilisé en prédisant que, sans la menace des rétorsions, les négociateurs suisses seront totalement impuissants durant les discussions internationales. En juin 1931, devant les directeurs des finances cantonaux, après avoir repris une formule du Tell de Schiller – «*Le meilleur des hommes ne peut vivre en paix s'il ne convient pas à son méchant voisin*» –, il conclut par un appel belliqueux : «*Nous devons avoir des armes.*»[1868] Un peu plus tard, les signatures coup sur coup des accords avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne fournissent un démenti cinglant aux thèses supportées par le juriste bâlois.

Au début de l'année 1937, devant les difficultés grandissantes de la politique suisse, une idée semblable ressurgit à la Conférence des directeurs des finances cantonaux et reçoit alors un plus grand écho[1869]. L'élaboration d'un projet de concordat intercantonal sur la double imposition internationale est confiée par les autorités fédérales à un autre fiscaliste très réputé, E. Blumenstein. Cherchant à instaurer dans les législations des cantons des principes minimaux de taxation à la source de la fortune et des revenus des non-résidents, le texte qu'il concocte n'hésite pas à se placer en contradiction avec les pratiques d'imposition en vigueur. Même si le cœur des activités de gestion de fortune, les titres en dépôt, reste exempt de taxation, le projet prévoit, entre autres, que les impôts sur la

[1866] AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, «Gutachten von Prof. Paul Speiser über die Frage der Kompetenz des Bundes zum Abschluss von Verträgen mit dem Ausland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung, erstattet der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren», in PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 22 septembre 1928.
[1867] Sur ces débats, voir AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 11 mars 1931 et 26-27 juin 1931 ; AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 18, «Entwurf vom 8 mai 1931 eines Bundesgesesetzes zur Sicherung der schweiz. Steuerhoheit gegenüber Auslande, Prof. Speiser, Basel».
[1868] AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 26-27 juin 1931.
[1869] AFB, E 6300 B, 1970/100, vol. 2, PV de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 16-17 avril 1937.

fortune et sur le revenu soient applicables aux créances hypothécaires. Quant aux sociétés étrangères, par le concordat Blumenstein, leurs gains de licences ou leurs bénéfices retirés de Suisse par des agents commerciaux deviendraient également passibles d'une taxe à la source[1870]. Supporté par le DPF, le DFFD, ainsi que par plusieurs délégués cantonaux[1871], cet alignement des pratiques suisses sur les systèmes fiscaux étrangers sera finalement supplanté durant la guerre par la réforme de la législation fiscale fédérale du 1er janvier 1941. Celle-ci instaure une taxe retenue par les banques sur les revenus des capitaux, dont le taux sera fixé à 25 % en octobre 1944, atteignant aussi bien les domiciliés suisses que les résidents étrangers[1872]. Cet impôt dit « anticipé » permet aux autorités fédérales de faire d'une pierre deux coups, ainsi que l'explique l'historien Olivier Longchamp : au travers de son instauration, celles-ci font un geste contre la fraude fiscale des riches contribuables suisses sans restreindre le secret bancaire, tout en se dotant vis-à-vis de l'étranger d'« *une arme efficace* » pour « *obtenir des accords de double imposition libérant les capitaux suisses placés à l'étranger de prélèvements similaires sous condition de réciprocité* »[1873]. Bien que l'écart entre le droit et la pratique réelle persiste, au point que S. Guex peut qualifier la réforme de 1941 de « *purement symbolique* », c'est la guerre qui a donc raison de l'immunité fiscale des avoirs importés en Suisse[1874].

À côté des volontés exprimées par des juristes de réguler la politique suisse, la seconde tentative de révision provient des milieux industriels. Depuis la réactivation des négociations avec la France et le premier avortement des pourparlers avec les États-Unis au milieu des années 1930, la préférence exprimée par le Vorort pour la dérégulation sur la conclusion de nouvelles conventions n'a cessé de susciter des dissensions au sein des patrons affiliés à l'USCI. Le verrou saute, comme pour la taxation à la source des avoirs importés, pendant la guerre, à la suite d'une modification institutionnelle au sein du patronat suisse. À partir de l'année 1940, Nestlé cherche à constituer une nouvelle organisation faîtière chargée de défendre

---

1870 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, « Concordat destiné à compléter le droit fiscal international », projet d'E. Blumenstein, professeur de droit à Berne, en annexe de Concordat en vue de développer le droit fiscal cantonal. PV de la séance de la Commission de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, 7 septembre 1937.

1871 AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, PV de la séance de la Commission de la Conférence des directeurs des finances cantonaux, 7 septembre 1937 ; Rapport du 10 octobre 1938 pour la Conférence des directeurs des finances cantonaux.

1872 Sur cet impôt, voir Juvalta, *op. cit.*, 2001.

1873 Longchamp, *op. cit.*, 2014, p. 142. En outre, un arrêté fédéral sur l'exécution des conventions de double imposition est édicté en 1951. Celui-ci a surtout pour but de réguler la manière dont les rétrocessions d'impôts à la source doivent être effectuées dans le cadre de l'exécution d'accords. « Arrêté fédéral concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions (du 22 juin 1951) », in *Feuille fédérale*, vol. 2, 1951, p. 417-418. Voir également « Message du Conseil fédéral concernant l'exécution des conventions internationales conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions (du 29 mai 1951) », in *Feuille fédérale*, vol. 2, 1951, p. 295-305.

1874 Guex, art. cit., 2012a, p. 1110.

les intérêts des holdings industrielles suisses face à l'ASB et au Vorort dans les pourparlers économiques avec l'étranger. Ces démarches vont se concrétiser à la fin de l'année 1942 par la constitution du Groupement des holdings industrielles (GHI), une alliance de sociétés ayant en commun l'importance de leurs placements extérieurs et qui sont donc spécialement enclines à soutenir l'extension du réseau de conventions fiscales[1875]. Certes, à l'origine, la constitution de l'association n'est pas directement corrélée à la problématique de la double imposition. L'action de Nestlé découle plutôt de la volonté de maximiser, au sein des revenus rapatriables en Suisse *via* le *clearing* allemand, la part tirée des licences en rapport à celle liée aux exportations des industries lourdes ou aux créances financières des banques. Mais, dès la séance constitutive du Groupe, le 10 novembre 1942 à Lausanne, la lutte contre la double imposition est intégrée aux trois buts cardinaux de l'organisation[1876].

Durant la guerre, à l'exception des problèmes liés au *clearing*, l'activité principale de *lobbying* du GHI portera effectivement sur des thématiques fiscales. Quelques mois avant la création de l'association, en juin 1942, un groupe élargi de grandes holdings suisses a adressé un long rapport sur la fiscalité internationale au chef du DFFD, l'ex-vice-président du Vorort, E. Wetter, dans lequel celles-ci plaident pour une réorientation en profondeur de la politique fiscale internationale de la Confédération. Deux types de mesures, qui seront sollicitées ensuite par le GHI, sont préconisées pour amoindrir les charges sur les placements extérieurs : d'une part, sur le plan de la législation fédérale, un élargissement des privilèges fiscaux octroyés aux holdings et, d'autre part, en droit fiscal international, l'entame de nouvelles négociations de double imposition avec les pays étrangers. Sur ce deuxième point, les sociétés envisagent plus précisément, soit par le biais de la signature de nouvelles conventions, soit au travers de pourparlers plus informels, une extension

[1875] Sur ces démarches, voir Archives de Nestlé, SG-A 822, Rapport de Nestlé, « Exportations intellectuelles, 7 janvier 1941 » ; Conférence à Berne sur les exportations intellectuelles et le revenu des participations intellectuelles, 4 mars 1941 ; Note pour la direction générale de Nestlé, « Groupement des participations permanentes », 23 septembre 1942 ; Visite à H. Homberger, directeur du Vorort, « Création d'un groupement des holdings industrielles », 31 octobre 1942. Lors de sa séance constitutive, le groupement se compose des entreprises suivantes : AIAG, Bally, Elektrobank, Glaro, Holderbank, Nestlé, Société suisse d'industrie électrique (Indelec), Suchard, Oursina. PV de la réunion préliminaire du Groupement des holdings industrielles (en formation), tenue à Lausanne le 10 novembre 1942 à 10 h 15 au Lausanne Palace.

[1876] Archives de Nestlé, SG-A, 822, Allocutions au Groupement des holdings industrielles par Maurice Paternot, Administrateur-délégué de Nestlé and Anglo-Swiss Holding Co. Ltd., 10 novembre 1942, 10 h 15, p. 6 ; Groupement des holdings industrielles, Statut, 10 novembre 1942. Les buts du groupe définis à l'article 1 des statuts sont les suivants : « [L]*es maisons soussignées conviennent d'unir leurs efforts en vue de : a) Faire valoir à l'égard des autorités et du public l'importance que leurs investissements et participations de caractère permanent à l'étranger revêtent pour l'économie suisse./ b) Sauvegarder leurs intérêts légitimes, concernant ces investissements, notamment en matière de rapatriement de leurs revenus et de défense contre la double imposition. c) Se faire représenter directement ou indirectement auprès de tous organismes officiels s'occupant de questions de transfert et autres problèmes intéressant le groupement.* »

géographique des mesures contre la double imposition, notamment à l'Italie et à l'Espagne, ainsi qu'un élargissement de la portée des accords en vigueur pour qu'ils couvrent les impôts prélevés au moyen de retenues à la source sur les dividendes[1877]. Durant les trois années suivantes, le GHI axera surtout sa stratégie sur la garantie des privilèges les plus vastes pour les holdings lors des réformes successives du droit fiscal fédéral[1878].

Malgré les tentatives d'insuffler une nouvelle direction à la politique fédérale, au niveau du droit fiscal international *stricto sensu*, la période de la guerre ne produit que très peu de changements concrets en Suisse. L'extension territoriale du Reich a en fait l'avantage pour les investisseurs helvétiques que les conditions de la convention germano-suisse se propagent à un territoire plus vaste en Europe de l'Est, d'abord à l'Autriche puis au protectorat de Bohême-Moravie[1879]. C'est par conséquent l'application du traité allemand qui préoccupe au premier chef les services diplomatiques suisses. Or, durant la guerre, dans la lignée des négociations de 1937 et 1940, les discussions avec le Reichsfinanzminsiterium sur ce dossier vont encore se révéler étonnamment satisfaisantes pour les intérêts suisses. Sur la base de l'engagement formulé lors des négociations pour la ratification de la convention, le gouvernement allemand tente bien de rouvrir le dossier de l'assistance fiscale en mars 1941[1880]. Le DPF se sort alors de l'embûche par une simple stratégie de temporisation. Après une longue année d'attente et une démarche diplomatique supplémentaire, l'AFC transmet pour la première fois le projet d'assistance, en suspens depuis 1934, aux autorités cantonales, sans manquer de déplorer qu'il ne soit «*pas possible de traiter plus en avant l'affaire de façon dilatoire*»[1881]. Bien que la Légation allemande revienne plusieurs fois à la charge encore en 1942 et en 1943, aucune action n'est entreprise par la suite à Berne[1882]. À terme, le mutisme du DPF

[1877] AFB, E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, Rapport du 2 juin 1942, transmis à E. Wetter, conseiller fédéral en charge du DFFD, signé par Alimentana, A.G für Unternehmungen der Papierindustrie, AIAG, Bally, Conservenfabrik Lenzburg, Elektrobank, Glaro, Motor-Colombus, Nestlé, Schweizerische Elektrizitäts- und Verkehrsgesellschaft, Société financière italo-suisse, Société générale pour l'industrie électrique, Société suisse d'industrie électrique (Indelec), Suchard.

[1878] Pour ces démarches, voir Archives de Nestlé, SG-A, 822, Rapport du Comité du GHI à Ernst Nobs, conseiller fédéral en charge du DFFD, «Eingabe betreffend Revisionsvorschläge zur Behandlung der industriellen Beteiligungsgesellschaften im Bundessteuerrecht zu unterbreiten», 3 octobre 1944; SG-A, 823, 2e rapport annuel du Groupement des holdings industrielles présenté par le Comité à l'Assemblée des sociétaires le 6 février 1945, Exercice du 1er janvier au 31 décembre 1944, p. 8-10.

[1879] La décision de l'extension est prise lors des négociations de septembre 1940. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 200, Rapport du DPF au Conseil fédéral, «Schweizerisch-deutsches Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931», 12 septembre 1940.

[1880] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Aide-mémoire de la Légation allemande à Berne, 18 mars 1941.

[1881] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Lettre de P. Amstutz, directeur de l'AFC, à Gustav Adolf Seiler, secrétaire de la Conférence des directeurs des finances cantonaux et conseiller national, 7 avril 1942. Voir également ACV, S/172/107, Rapport d'E. Fischer, conseiller d'État vaudois en charge des finances, «Protection et aide en matière d'impôts. Convention proposée par l'Allemagne», 12 janvier 1943. Pour l'anecdote, ce rapport se positionne virulemment à l'encontre du projet.

[1882] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Lettres de la Légation allemande à Berne à R. Kohli, chef de la SCIPE, 27 juillet 1942 et 5 janvier 1943.

porte ses fruits ; en automne 1943, au cours des derniers pourparlers sur l'application de la convention de double imposition, l'administration nazie ne place pas l'assistance fiscale à l'agenda des discussions.

Avec l'extension du conflit à l'Est, les velléités de mettre à contribution les ressources économiques les plus vastes pour l'effort de guerre redoublent pourtant en Allemagne, ce qui se traduit dans les relations germano-suisses par une explosion, dès juillet 1941, du crédit de *clearing* accordé au Reich[1883]. Il n'est dans ce contexte pas anodin qu'après la réactivation du contentieux d'impôt d'Alimentana et du blocage des versements de droits de licence de sa filiale Maggi en automne 1942, le directeur d'Alimentana, L. Bindschedler, assure au printemps de l'année suivante avoir reçu d'Allemagne l'objection suivante à ses plaintes : « *Compte tenu de la guerre totale, le Reichswirtschaftsministerium envisage de tirer des conséquences pratiques* [...]. *L'Allemagne protège l'Europe et de cette façon aussi la Suisse. Par là, celle-ci doit au moins verser une contribution financière.* »[1884] Pourtant, durant les pourparlers fiscaux d'octobre et de novembre 1943, volontairement découplés par les négociateurs suisses des autres discussions économiques, W. Paasche et O. Hedding se montrent une nouvelle fois étrangement enclins à acquiescer aux exigences suisses[1885]. Tous les principaux contentieux sont réglés dans le protocole du 2 novembre à l'avantage des négociateurs helvétiques : prolongation de la détaxation à la source des hypothèques, extension de l'exemption d'imposition des licences au protectorat de Bohème-Moravie, élargissement de la non-taxation des dépôts de marchandise et résolution du conflit fiscal d'Alimentana selon l'accord de 1938[1886]. Quant à la question de l'assistance administrative, celle-ci n'est guère abordée dans les relations germano-suisses par la suite. En novembre 1944, au cours d'une rencontre à Berne avec Johannes Schwandt, le dirigeant ministériel au Reichsfinanzministerium, le directeur de l'AFC, P. Amstutz, doit certes encore répondre au « *chaud plaidoyer* » de son interlocuteur en faveur de l'entraide fiscale. Invoquant pêle-mêle la menace de la délocalisation des affaires financières suisses dans un pays tiers comme le Liechtenstein, l'Espagne, le Canada ou le Panama, l'inviolabilité dans le droit helvétique du secret bancaire et la souveraineté cantonale en matière fiscale, l'argumentaire contre l'assistance administrative de

[1883] Celui-ci passe alors de 317 millions CHF à 850 millions CHF. Voir Frech, *op. cit.*, 2001, p. 128 et 139-144.

[1884] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 202, Lettre de L. Bindschedler, directeur d'Alimentana, à H. Homberger, directeur du Vorort, 14 avril 1943.

[1885] Pour ces négociations, voir AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, Vorbereitende Besprechung, 12 octobre 1943 ; Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Deutschland, PV des 20 octobre, 25 octobre, 26 octobre et 2 novembre 1943.

[1886] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 201, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF, « Schweizerisch-deutsches Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931 », 4 février 1944, avec en annexe le « Verhandlungsprotokoll » du 2 novembre 1943. Sur la résolution du conflit fiscal d'Alimentana, voir Pavillon, art. cit., 1998, p. 134-135.

P. Amstutz suffit à ce que J. Schwandt admette à la fin de la conversation qu'il «*comprend désormais mieux la position de la Suisse et qu'il reconnaît que les chances d'arriver à un accord sont pour l'instant minces*»[1887].

Entre-temps, le 5 octobre 1942, une quatrième convention de double imposition a été conclue par la Confédération avec le gouvernement hongrois. Depuis 1925, ce dernier était entré plusieurs fois en contact avec le DPF pour entamer des discussions sur la fiscalité internationale. Si le Vorort s'est opposé à la signature d'un tel accord jusqu'au milieu des années 1930[1888], les industriels retournent leur veste à la veille de la guerre à la suite de l'introduction dans ce pays en 1938 d'un impôt à la source sur la fortune frappant le capital des filiales, des dépôts ou encore des agents au service des groupes étrangers[1889]. Après avoir essayé sans succès de résoudre l'affaire par un échange de notes[1890], les dirigeants suisses ouvrent alors des pourparlers officiels de double imposition à Berne en octobre 1941. Immédiatement, ces discussions s'avèrent très favorables aux investisseurs suisses[1891]. Hormis le fait que les négociations n'abordent pas l'entraide fiscale, les restrictions apportées à la taxation à la source dans les clauses de double imposition déchargent aussi bien les multinationales industrielles que les placements bancaires suisses. Conclu une année plus tard, l'accord hongro-suisse reprend *grosso modo* les termes de la convention allemande de 1931 : la catégorisation des établissements stables dans le texte n'intègre explicitement ni les filiales, ni certains stocks de marchandises, ni même les agents indépendants, tandis que les créances garanties sur hypothèques ne sont pas associées à des biens immobiliers taxables à la source[1892]. En septembre 1943, l'accord étant sur le point d'être ratifié par les Chambres fédérales, le Vorort peut dès lors se satisfaire «*que de nos jours il est*

[1887] AFB, E 2001 D, 100/1553, vol. 201, Lettre de P. Amstutz, directeur de l'AFC, au DPF, 6 novembre 1944.

[1888] La première démarche, en 1925, est écartée par le DPF et le DFFD sous prétexte de la question de la souveraineté fiscale cantonale et des travaux en cours à la SDN. AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Lettre de G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, à J.-M. Musy, conseiller fédéral en charge du DFFD, 7 mai 1925 ; Lettre du DPF, rédigée par H. Frölicher, à la Légation hongroise à Berne, 15 juin 1925. La seconde, en 1930-1931, est laissée en suspens. Le Vorort est plutôt opposé à un accord, contrairement à l'ASB. Lettre du Vorort, signée E. Wetter et O. Hulftegger, vice-président et premier secrétaire du Vorort, à G. Motta, conseiller fédéral en charge du DPF, 22 septembre 1930 ; Lettre de l'ASB, signée M. Vischer, premier secrétaire de l'ASB, à la DAE, 27 septembre 1930. La troisième est également éludée suite aux réticences du Vorort et de H. Blau. Lettre du Vorort, signée E. Wetter et H. Herold, vice-président et secrétaire du Vorort, à la DAE, 12 avril 1934 ; Lettre de H. Blau, directeur de l'AFC, à M. de Stoutz, chef de la DAE, 4 juillet 1934.

[1889] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, PV du Conseil fédéral, Proposition du DPF : «Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Ungarn», 27 mai 1941.

[1890] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Lettre de M. Jaeger, ministre de Suisse à Budapest, à P. Bonna, chef de la DAE, 3 octobre 1940.

[1891] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Schweizerisch-Ungarische Doppelbesteuerungsverhandlungen, 13-24 octobre 1941.

[1892] «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation de la convention passée entre la Suisse et le royaume de Hongrie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts directs (du 7 septembre 1943)», in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1943, p. 736-765.

encore possible de négocier dans la politique étrangère en pure objectivité des affaires complètement attrayantes »[1893].

Mais, dès l'année suivante, un nouveau volet de l'histoire de la défense du havre fiscal helvétique s'ouvre avec le début des pressions alliées à l'encontre du secret bancaire. Le blocage durant la guerre des capitaux suisses exportés en France, en Grande-Bretagne et surtout aux États-Unis offre aux gouvernements de ces pays un moyen de pression extraordinaire sur les dirigeants helvétiques pour exiger de leur part la transmission d'informations sur les avoirs en banques. L'histoire de ces négociations a déjà été faite ailleurs. Relevons ici un seul élément qui permet de démontrer la rupture pendant l'après-guerre avec la préférence à la dérégulation démontrée par le patronat industriel suisse durant les décennies précédentes. En dépit de l'intensification des attaques américaines contre le secret bancaire au début de l'année 1945, les représentants des holdings industrielles transmettent en juin au nouveau conseiller fédéral en charge du DFFD, le socialiste E. Nobs, une longue liste de pays avec lesquels des négociations pour des conventions globales de double imposition sont nécessaires. L'inventaire du GHI comprend les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Belgique, les pays scandinaves et la Tchécoslovaquie. La stratégie appliquée durant l'entre-deux-guerres, basée sur la prédilection à la dérégulation des relations fiscales internationales, est donc contestée par une frange puissante du patronat suisse[1894].

Spécificité de la politique suisse

Les différents obstacles rencontrés par les dirigeants suisses à l'approche de la guerre dans la défense des investissements à l'étranger sont directement liés à la particularité de leur politique fiscale internationale. Leur attitude s'est progressivement placée en contradiction avec l'orientation de tous les gouvernements des autres grands pays créditeurs. Après avoir fait obstruction durant les années 1920 aux discussions multilatérales sur l'évasion fiscale, les décideurs helvétiques ont en effet opté, pendant la décennie suivante, pour une stratégie bien plus combative au sein des négociations bilatérales que celle de leurs homologues occidentaux afin de soustraire les capitaux aux charges d'impôts étrangères. Parmi les autres principales puissances détentrices du portefeuille d'investissements étrangers, les administrations ont reçu l'aval des gouvernements soit pour s'engager résolument dans la coopération fiscale transfrontalière, soit, du moins, pour élaborer des compromis avec les milieux économiques indigènes en matière de taxation internationale. Trois types de politiques se distinguent pendant les années 1930[1895]. Premièrement, en France,

---

[1893] AFB, E 2001 D, 1000/1553, vol. 211, Lettre de H. Herold, secrétaire du Vorort, à R. Kohli, chef de la SCIPE, 15 septembre 1943.

[1894] Archives de Nestlé, SG-A, 823, Lettre du Comité du GHI à E. Nobs, conseiller fédéral en charge du DFFD, 5 juin 1945.

[1895] Pour un résumé des conventions signées, voir Annexe 3.

en Allemagne, en Suède et aux États-Unis, on l'a vu, les gouvernements signent plusieurs accords d'entraide fiscale de large portée, autant en ce qui concerne la répartition des bénéfices des multinationales que pour l'identification des détenteurs des fortunes placées à l'étranger. Tandis qu'en France et dans le Reich l'extension de la coopération bilatérale s'insère dans la continuité de la politique menée contre l'évasion fiscale au moins depuis la sortie de la guerre et les hémorragies de capitaux qu'ont subies ces deux pays, en Suède comme aux États-Unis, la deuxième partie des années 1930 marque un revirement après l'arrivée au pouvoir de partis situés plus à gauche sur l'échiquier politique.

Deuxièmement, la Belgique représente un cas un peu à part. Bien que cinq accords de double imposition comportant des clauses d'assistance soient conclus par le Royaume entre 1931 et 1938 – respectivement avec le Luxembourg, la France, l'Italie, les Pays-Bas et l'Allemagne –, l'examen de ces conventions démontre une certaine réserve dans sa participation à l'entraide fiscale internationale : contrairement aux accords signés entre les États-Unis, la France et la Suède, excepté la convention allemande ratifiée pendant la guerre, les dispositions de ces textes relatives à l'assistance se résument à des clauses très sommaires sur l'instauration d'un concours mutuel entre les administrations, les accords avec la France et le Luxembourg se limitant de surcroît à une collaboration bilatérale sur le recouvrement des sommes d'impôts[1896]. À la suite de l'attitude combative de C. Clavier à la SDN et des réactions virulentes qu'elle a suscitées dans le Royaume, cette ambivalence de la politique belge résulte de la persistance des frictions entre l'administration et le gotha conservateur sur le dossier de la fiscalité internationale durant la décennie suivante. Pour les élites belges, «*rédigées dans ce style si particulièrement obscur qu'il permet à l'administration d'en tirer toutes les interprétations*», les conventions de double imposition sont apparentées, selon les mots de la *Libre Belgique,* à des «*blocs enfarinés*» destinés, sous couvert d'octroyer des dégrèvements d'impôts, à renforcer exclusivement la coopération fiscale internationale[1897]. Lors de la procédure de ratification des conventions signées avec le Luxembourg, la France et l'Italie, le ministre des Affaires étrangères libéral Paul Hymans doit pour ce motif affronter le ténor catholique Henry Carton de Wiart avant d'obtenir l'aval du Parlement à la fin de l'année 1931[1898]. De même, deux ans plus tard, le baron Pierre Van Zuylen, directeur général au ministère des Affaires étrangères, tente de mettre en échec la

[1896] AMAEB, 4698, 4, Annexes 3 et 5 à une Lettre des Affaires étrangères belges, à R. Putman, directeur de l'Administration des Contributions directes belge, 20 mars 1943.

[1897] CAEF, B 54216, *Libre Belgique*, «Une mauvaise convention», 11 janvier 1932. Sur la méfiance des politiciens et hauts fonctionnaires au sujet des négociations de double imposition menées par l'administration belge, voir également AMAEB, 4698 2, Note du ministère des Affaires étrangères, janvier 1932 ; CAEF, B 54216, Lettre de Henry Bouchet, attaché commercial de France en Belgique, à Louis Rollin, ministre du Commerce et de l'Industrie français, 14 janvier 1932.

[1898] PV de la séance de la Chambre des représentants, 22 décembre 1931 in *Annales parlementaires de Belgique, session législative ordinaire de 1931-1932, Chambre des représentants*, Bruxelles : Imprimeur du moniteur belge, 1932, p. 402-403.

signature de la convention avec les Pays-Bas en invitant à ne «*pas obéir aveuglément aux préoccupations inquisitoriales de M. CLAVIER*»[1899].

Relevons que, bien qu'excessives, les suspicions émises par certains politiciens conservateurs et diplomates belges à l'égard des intentions de l'Administration des Contributions directes ne sont pas sans fondement, ce qu'indique l'attitude des hauts fonctionnaires fiscaux dans les relations avec la France. On se souvient qu'à la suite du scandale des fraudes de la Banque commerciale de Bâle, l'administration fiscale belge étend, en 1933, la portée de la convention d'assistance signée en 1843 aux valeurs mobilières sans passer par une révision législative du texte. Or, elle fait exactement de même avec la convention de double imposition franco-belge conclue en 1931. En dépit du fait que l'entraide fiscale incluse dans l'accord ne porte que sur le recouvrement des créances d'impôts, les fonctionnaires belges engagent, sur la base du traité, une coopération étroite avec leurs homologues français pour ventiler les profits imposables des multinationales actives dans les deux pays[1900]. Il semble donc que, même après le départ de C. Clavier, l'administration belge perpétue, en partielle autonomie, une politique de répression de la fraude fiscale internationale. Apparu pendant la période inflationniste, le dilemme des dirigeants belges entre la mise en place de politiques d'attraction des capitaux européens en fuite et la nécessité de réprimer la fraude fiscale persiste durant tout l'entre-deux-guerres.

Troisièmement – c'est le point le plus intéressant –, la politique des dirigeants suisses durant la Grande Dépression se distingue également des options prises en matière de fiscalité internationale par les gouvernements qui refusent, comme eux, l'entraide bilatérale contre l'évasion fiscale. À l'instar de leurs homologues néerlandais, qui ne signent qu'un seul accord de double imposition et d'assistance administrative durant l'entre-deux-guerres, avec la Belgique précisément, les décideurs britanniques refusent en effet de conclure des conventions bilatérales pour abaisser les charges fiscales frappant à l'étranger les capitaux anglais exportés. Fers de lance des partisans d'un allégement des impôts à la source sur les profits au début des années 1920, l'administration et le gouvernement britanniques n'auront finalement signé qu'un seul traité général de double imposition pendant l'entre-deux-guerres, avec l'Irlande en 1926. Après l'autonomisation du pays en 1922, la nécessité de réguler les relations fiscales pousse Londres et Dublin à passer un accord. La convention met en pratique le programme défendu au même moment à la SDN par le Treasury, puisqu'elle accorde un primat absolu à la taxation des revenus de capitaux par le pays de résidence des détenteurs de ces avoirs, y compris pour

[1899] AMAEB, 4698 2, Lettre de P. Van Zuylen, directeur général au ministère des Affaires étrangères belge, à Fernand Vanlangenhove, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères belge, 6 janvier 1932.

[1900] CAEF, B 54216, Lettre de Tétrel, directeur général des Contributions directes, à G. Trochon, directeur général de l'Enregistrement, 28 décembre 1933; Note pour L. Germain-Martin, ministre des Finances français, d'Y. Bouthillier, directeur du Contrôle des administrations financières, 20 mars 1934.

les dividendes[1901]. Selon les termes de la convention, les titres appartenant à des non-résidents sont détaxés à la source, par exemption ou remboursement d'impôts, sur présentation d'un affidavit. Suivant les principes du Comité Seligman, cet accord se présente donc comme une exception notoire avant la Seconde Guerre mondiale, tant du point de vue de la politique britannique que de l'ensemble du corpus de conventions bilatérales de double imposition.

Le mouvement de repli des dirigeants anglais sur la fiscalité internationale résulte de deux incitations convergentes au sein du Royaume-Uni durant la crise économique : d'un côté, en lien avec la « *résistance de l'orthodoxie budgétaire* » et la surface conséquente de la sphère étatique en Grande-Bretagne[1902], la nécessité pour l'administration de lever de larges recettes fiscales dans un temps de contraction du revenu national et, d'un autre côté, la politique poursuivie par le gouvernement anglais visant à une réorientation des investissements et du commerce extérieurs vers l'Empire[1903]. Pour ces deux raisons, déjà invoquées au cours des débats anglais à la sortie de la guerre, mais dont l'influence est bien plus importante durant la Grande Dépression, les défenseurs d'une libéralisation des mouvements financiers, au travers d'un abandon réciproque par les États des taxes perçues à la source sur les capitaux importés, perdent de leur pouvoir au sein du Board of Inland Revenue. Après l'introduction dans la législation intérieure de la clause sur la détaxation des agences commerciales étrangères et le blocage des négociations menées avec les grands pays d'Europe continentale au début des années 1930, l'administration britannique change son fusil d'épaule. À la fin du mois de juillet 1932, pendant la Conférence d'Ottawa, qui marque officiellement le repli impérial de la Grande-Bretagne, G. Canny transmet un rapport à N. Chamberlain en rupture totale avec l'attitude adoptée précédemment par les experts britanniques à la SDN. Mettant en doute la nécessité de conclure des traités fiscaux, le haut fonctionnaire en vient à nier l'injustice causée par la superposition d'impôts sur un même revenu, et accorde une plus grande légitimité à la taxation à la source des placements internationaux qu'à leur imposition dans le pays de résidence[1904].

1901 PRO, IR 40/2981, Agreement between the British Governement and the Governement of the Irish Free State, in respect of Double Income Tax, signé le 14 avril 1926 par W. Churchill, chancelier de l'Échiquier britannique, et Earnan de Blaghd, ministre des Finances irlandais. La City n'est pas étrangère à l'adoption de cette mesure, qui a pour conséquence une perte d'impôt substantielle pour le Trésor britannique. Rapport de la British Bankers' Association, « Committee on Income Tax on Dividends of Irish Companies », 18 novembre 1924 ; Rapport de R. Hopkins, président du Board of Inland Revenue, 2 janvier 1925.

1902 Cronin, *op. cit.*, 1991, p. 93. Sur l'orthodoxie budgétaire maintenue par le Trésor et le chancelier de l'Échiquier, N. Chamberlain, au moyen d'une pression fiscale forte, voir également Derek H. Aldcroft, *The Inter-War Economy. Britain, 1919-1939*, London : Batsford, 1970, p. 317-321 ; Peden, *op. cit.*, 2000, p. 260-269.

1903 Sur la politique de repli impérial de la Grande-Bretagne, voir par exemple Cain, Hopkins, *op. cit.*, 1993, p. 76-105.

1904 PRO, IR 40/4156, Rapport de G. Canny, de l'Inland Revenue, « Musings on Double Taxation », 29 juillet 1932.

Ce virage de la politique fiscale internationale de la Grande-Bretagne vers une stratégie de préservation de la substance d'imposition est avalisé l'année suivante par le Trésor, puis par le chancelier de l'Échiquier, si bien qu'elle devient, sans décision formelle du gouvernement, l'orientation intangible des dirigeants anglais durant toutes les années 1930. Après avoir rappelé le tournant protectionniste de la politique économique anglaise – « [n]*ous ne sommes plus un pays libre-échangiste* » – R. Hopkins, second secretary au Trésor, conclut en 1933 qu'« *il n'y a aucun intérêt britannique qui justifierait* [le] *sacrifice d'un penny de rentrée fiscale pour élargir la sphère qui a été libérée de la double taxation* »[1905]. À la fin des années 1930, tandis que la question de la signature d'une convention fiscale avec les États-Unis est soulevée par les parlementaires et les milieux économiques anglais, un haut fonctionnaire de l'administration fiscale synthétise de la façon suivante l'attitude britannique au sujet de la fiscalité internationale : « [N]*otre politique est festina lente – et Hopkins est intéressé tout comme l'Inland Revenue à s'assurer que rien n'est fait pour accélérer l'allure.* »[1906] Les industriels et commerçants tentent pourtant incessamment d'infléchir la position de l'administration britannique. Après que ces derniers ont échoué autant à faire passer dans le *Finance Bill* de 1932 une clause permettant la conclusion de conventions générales de double imposition qu'à soulever les problèmes de superposition d'impôts à la Conférence économique de Londres de 1933, le Comité national britannique de la CCI met à profit l'élaboration du nouveau modèle de la SDN pour relancer N. Chamberlain sur l'entame de négociations[1907]. Même si l'administration britannique souscrit dans l'ensemble à la convention-type sur la ventilation des profits, les dissensions entre l'Inland Revenue et les industriels sur l'étendue des pouvoirs à conférer aux agents fiscaux pour établir correctement les bénéfices des multinationales empêchent une entente sur cette base[1908].

Devant la pression du Comité national de la CCI et de la Federation of British Industries, l'administration et le gouvernement ne commettent qu'un seul écart

[1905] PRO, T 160/1403, Note de R. Hopkins, second secretary au Trésor, à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 29 mai 1933. Voir également IR 40/3419, Extract from Minute to N. Chamberlain, 20 février 1934 ; Lettre de E. Forber, de l'Inland Revenue, à l'Échiquier, 16 décembre 1935 ; Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 25-26.
[1906] PRO, IR 40/6156, Lettre d'E. Copleston, de l'Inland Revenue, à John Winnifrith, du Treasury, 28 mai 1938. Sur les discussions autour de la conclusion d'un accord avec les États-Unis, voir PRO, IR 40/6156, Parliamentary Debates of 2nd February 1937, Daily Report, vol. 319, nº 46, col. 1418/141.
[1907] Toutes les tentatives des industriels de porter la question de la double imposition auprès du gouvernement britannique sont synthétisées dans le document suivant : PRO, IR 40/3419, Rapport « British National Committee of the International Chamber of Commerce », [1935].
[1908] MRC, MSS.200/F/3/E4/4/9, British Sub-Committee on Double Taxation, Interview with the Board of Inland Revenue, 22 juin 1934 ; Memorandum on Double Taxation, Draft Convention on the Allocation of Profits prepared by the Fiscal Committee of the League of Nations, 4 octobre 1934 ; PRO, IR 40/3419, Lettre du Comité national britannique de la CCI à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 3 octobre 1935 ; Board's Committee on League of Nations, Fiscal Committee, Minutes of the 1st and 2nd Meeting, 4 juin 1935 et 28 novembre 1935.

à leur nouvelle doctrine avant la guerre. De concert avec les industriels, les hauts fonctionnaires britanniques contestent la légitimité des pratiques de surtaxation automatique des établissements étrangers en France, et dissocient cette question des autres problèmes de double imposition[1909]. Mais, si les dirigeants anglais sont en phase avec leurs homologues suisses sur ce point, leur stratégie pour parvenir à assouplir l'impôt français sur les valeurs mobilières va elle-même se démarquer, par deux aspects, de la politique helvétique. Après des essais avortés de la part du Board of Trade d'obtenir un allégement de la taxation des filiales anglaises en France au travers de l'instauration d'une clause fiscale dans un accord commercial et un traité d'établissement[1910], l'administration ne voit en effet pas d'autres solutions pour arriver à ses fins en 1935 que de passer par la signature d'une convention de double imposition avec la France en concédant un dispositif de lutte contre l'évasion fiscale. La soudaine docilité des hauts fonctionnaires britanniques au sujet de l'assistance administrative est à mettre en lien avec les opérations qu'ils mènent simultanément contre le contournement de la *sur-tax* par les riches britanniques. Au cours de cette campagne, des voix se sont exprimées au sein de l'administration anglaise dès 1933 pour entrer en matière sur la coopération fiscale interétatique[1911]. L'Inland Revenue s'avance relativement loin sur ce terrain lors de négociations officieuses à Paris au mois de juillet 1935, en se disant en mesure d'échanger tous les renseignements à sa disposition sur les résidents français dans le respect de la loi anglaise[1912]. Plus étonnant encore, N. Chamberlain ne trouve lui-même rien à redire à un marché de ce type[1913]. Il y a donc ici une première différence notoire avec la politique suisse. Au milieu des années 1930, l'entraide fiscale apparaît comme une concession somme toute peu coûteuse au sein du cercle des décideurs britanniques.

La City va, il est vrai, faire barrage à cette transaction avec la France. Selon un mécanisme décisionnel classique durant l'entre-deux-guerres, les banquiers britanniques s'appuient alors sur la Banque d'Angleterre pour influer sur le Trésor[1914].

1909 MRC, MSS.200/F/3/E4/4/9, Meetings of British Sub-Committee on Double Taxation, 30 novembre 1934 et 1er mars 1935.

1910 Sur ces tentatives, voir MRC, MSS.200/F/3/E4/4/9, Note of Interview with Board of Trade, 13 juillet 1934 ; PRO, IR 40/4511, Lettre de R. Shackle, du Board of Trade, à F. Slee, de l'Inland Revenue, 28 mai 1934 ; Lettre de F. Slee à R. Shackle, 30 mai 1934 ; Rapport du Commercial Relations and Treaties Department, 12 novembre 1934 ; CAEF, B 43371, Lettre de G. Bonnet, ministre du Commerce et de l'Industrie français, à M. Régnier, ministre des Finances français, 2 août 1935.

1911 PRO, IR 40/4574, Note of the First Meeting of Board's Committee on Evasion, 12 octobre 1933.

1912 Pour un résumé de ces discussions, voir CAEF, B 43371, Rapport du ministre des Finances français, signé par le chef de cabinet, G. de Wailly, transmis à P. Laval, ministre des Affaires étrangères français, 12 septembre 1935 ; PRO, IR 40/16898, Note de F. Slee, de l'Inland Revenue, sur les discussions du 25 juillet 1935, 30 juillet 1935.

1913 PRO, T 160/956, Rapport de l'Inland Revenue à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 16 octobre 1935, avec en marge une note manuscrite de N. C[hamberlain] du 17 octobre 1935.

1914 Sur la coopération entre la City, la Banque et le Trésor dans l'entre-deux-guerres, voir par exemple E. H. Green, « The Influence of the City over British Economic Policy, c. 1880-1960 », in Youssef Cassis (éd.), *Finance and Financiers in European History, 1880-1960*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 193-218 ; George Peden, « The Treasury and the City », in Ranald Michie, Philip Williamson (éd.),

En novembre 1935, le gouverneur M. Norman parvient déjà de son propre chef à pousser R. Hopkins à revoir à la baisse les concessions sur l'entraide fiscale ; lors de nouvelles discussions avec l'administration française, les délégations s'accordent désormais sur la seule transmission des registres de détenteurs d'actions des sociétés anglaises[1915]. Exclus de la quasi-totalité des discussions de fiscalité internationale durant les années 1930[1916], les banquiers londoniens sortent à leur tour de leur silence à la fin de l'année. Le chief cashier de la Banque d'Angleterre, K. Peppiatt, se fait le relais auprès du Trésor des plaintes de la City, attestant d'une «*perte* [...] *d'affaires bancaires de grande valeur*» à Londres en raison de rumeurs dans la presse sur la signature imminente d'un accord contre l'évasion fiscale[1917]. Le succès de la démarche est très net : le marché de novembre 1935 reste en suspens, ce d'autant plus que le Front populaire rehausse à partir de l'été 1936 les exigences en matière d'assistance fiscale[1918].

L'administration britannique ne souscrit pas plus, par la suite, aux démarches françaises en 1936-1937 à la SDN qu'aux tentatives d'H. Morgenthau de coopérer bilatéralement contre l'évasion fiscale[1919]. Un point final à l'affaire est porté à l'été 1937 après l'arrivée de J. Simon au poste de chancelier de l'Échiquier. Face au Board of Trade, qui soutient encore en raison de sa proximité avec les industriels l'octroi d'une concession sur l'échange d'informations contre la détaxation

---

The British Government and the City of London in the 20th Century, Cambridge : Cambridge University Press, 2004, p. 124-127.

1915 CAEF, B 43371, Négociations franco-anglaises sur les doubles impositions, PV du 18 novembre 1935, p. 9, du 19 novembre, p. 10-11 et du 21 novembre, p. 15. Les démarches de M. Norman sont relatées rétrospectivement dans la note suivante : PRO, T 160/956, Note de l'Inland Revenue, 8 janvier 1936. Lors des négociations en novembre, les membres de l'Inland Revenue sont contactés par téléphone par R. Hopkins pour limiter leurs concessions sur l'évasion fiscale. PRO, IR 40/16898, Rapport d'E. Forber, de l'Inland Revenue, à N. Chamberlain, chancelier de l'Échiquier, 4 décembre 1935.

1916 Comme durant les débats à la SDN dans la décennie précédente, les banquiers ne sont volontairement pas informés des débats internes sur la fiscalité internationale. Voir par exemple PRO, T 160/956, Lettre de Kenneth Peppiatt, chief cashier de la Banque d'Angleterre, à R. Hopkins, second secretary au Trésor, 23 janvier 1936 ; IR 40/5070, Lettre de C. Wakely, de l'Inland Revenue, à D. Howard, du Foreign Office, 18 septembre 1937. D'ailleurs, à l'encontre des PV de l'ASB, les minutes consultées du Committee of London Clearing Banks et de la British Bankers Association ne contiennent que très peu de mentions des négociations de double imposition. Metropolitan Archives, CLC/B/029/MS 32006, 5-7, Minutes of the Committee of London Clearing Banks, 1915-1939 ; CLC/B/029/MS32015/001, Minutes of the British Bankers Association, 1924-1936. Ce ne sont là que des indices, et non des preuves, du peu d'influence directe de la City sur la politique fiscale internationale de la Grande-Bretagne. Les grands banquiers ont très bien pu avoir accès à des informations au travers des intenses relations informelles qu'ils entretiennent durant l'entre-deux-guerres avec les hauts fonctionnaires du Trésor, entre autres *via* le fameux Tuesday Club.

1917 PRO, T 160/956, Lettre de K. Peppiatt, chief cashier de la Banque d'Angleterre, au Trésor, 30 décembre 1935.

1918 PRO, IR 40/16898, Rapport d'E. Forber, de l'Inland Revenue, à J. Simon [?], chancelier de l'Échiquier, 28 mai 1937 ; CAEF, B 43371, Lettre du ministre des Finances français, signée G. Mer, secrétaire général au ministère des Finances, à Y. Delbos, ministre des Affaires étrangères français, 19 mars 1937.

1919 PRO, T 160/956, Notes de R. Hopkins, second secretary au Trésor, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 6 septembre 1937.

rétroactive des sociétés britanniques[1920], le chancelier confirme la ligne britannique sur l'assistance fiscale depuis la sortie de la guerre. Il rappelle à ce titre le double veto de l'administration: «[D]*u point de vue du Trésor, les intérêts de la City de Londres et de la finance britannique en général sont* [...] *dépendants de la haute opinion que les étrangers ont du traitement qu'ils rencontrent dans ce pays. Du point de vue de l'Inland Revenue, l'échange d'informations implique de se départir du principe de confidentialité qui est extrêmement important dans le maintien de bonnes relations entre le département de l'Inland Revenue et les contribuables.*»[1921]

Il existe cependant une seconde divergence avec le cas suisse. Même après la chute du gouvernement de L. Blum et l'atténuation momentanée des pressions françaises contre l'évasion fiscale internationale, les autorités britanniques ne parviennent pas en effet à engranger des avantages fiscaux pour les sociétés anglaises. En comparaison de la réussite intégrale des dirigeants suisses dans les pourparlers avec la France, l'échec de la politique britannique résulte d'une part d'un facteur contingent; les multinationales anglaises possèdent des intérêts bien plus conséquents que les sociétés helvétiques dans l'Hexagone, si bien que l'administration française se montre très frileuse à se départir de cette manne de revenus fiscaux. Les arriérés et les pénalités d'impôts accumulés par la société Dunlop jusqu'en 1931 représentent à eux seuls une somme supérieure à l'ensemble des montants prorogés par les entreprises suisses jusqu'en 1937[1922], et une évaluation d'après-guerre chiffrera les créances et les amendes fiscales de toutes les multinationales britanniques lors du déclenchement de la guerre à 95 millions FF, soit le quintuple de la note des sociétés helvétiques au moment de la signature de la convention franco-suisse[1923]. Mais l'argument du coût de l'accord a des limites. On pourrait lui objecter qu'en contradiction avec les relations avec la Suisse, le patronat français a symétriquement un fort intérêt à signer une convention contre la double imposition avec la Grande-Bretagne pour bénéficier par exemple de la détaxation des agents commerciaux ou pour abaisser l'imposition de leurs licences – une donnée qui aurait pu faire contrepoids en France à l'obstacle représenté par l'importance de la perte fiscale[1924].

[1920] PRO, T 160/956, Lettre d'Oliver Stanley, président du Board of Trade, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 28 juin 1937.

[1921] PRO, T 160/956, Lettre de J. Simon, chancelier de l'Échiquier, à O. Stanley, président du Board of Trade, 14 septembre 1937.

[1922] CAEF, B 43371, Note de l'administrateur de la Première Division de la Direction générale de l'Enregistrement à l'administrateur de la Division centrale, «Sociétés anglaises possédant des biens en France. Taxe sur le revenu», 8 avril 1933. Dunlop doit en effet 25 millions FF à l'administration française.

[1923] PRO, IR 40/16897, Note du 5 février 1945.

[1924] Pour l'intérêt des milieux économiques français à une convention de double imposition avec la Grande-Bretagne, voir CAEF, B 43371, Lettre de Joseph du Halgouet, attaché commercial à l'Ambassade française à Londres, à P.-E. Flandin, ministre du Commerce et de l'Industrie, 20 mars 1930; Lettre de la Chambre de commerce française de Londres à la Direction générale des Contributions directes, 29 août 1931; Lettre de la Confédération générale de la production française à M. Régnier, ministre des Finances, 7 juin 1935. En outre, d'autres exigences sont formulées par l'administration fiscale française auprès de son homologue

En réalité, l'échec des discussions franco-britanniques tient d'autre part à l'incoordination remarquable dont font preuve les autorités et le patronat anglais, en contraste avec la collaboration intensive des dirigeants suisses. Informés sur le marché conclu par ces derniers en octobre 1937, avec le placement de l'emprunt de 200 millions CHF, le Board of Trade et l'Inland Revenue se montrent disposés à suivre cet exemple[1925]. Pourtant, l'under-secretary du Trésor, Frederick Phillips, écarte d'emblée l'emploi de l'arme financière. À la fin de l'année 1937, il laisse même transparaître une indifférence notoire pour la question de la taxation des multinationales industrielles: «[N]*ous n'allons certainement pas presser le marché londonien de prêter 40 millions £ pour créer simplement une opportunité de demander une concession mineure au sujet de taxes!*» s'exclame-t-il[1926]. Du côté des patronats industriel et bancaire anglais – historiquement très divisés[1927] –, les sources n'attestent parallèlement d'aucune tentative de manœuvres financières similaires à celles entreprises conjointement par l'ASB et le Vorort pour aboutir à la signature de la convention. Aussi, en l'absence de pressions économiques, les pourparlers font des allers et retours jusqu'à la guerre au gré des relations diplomatiques franco-anglaises. G. Bonnet promet «*un règlement aussi favorable et aussi rapide que possible*» des contentieux fiscaux au début de l'année 1938, mais le ministre des Finances ne s'exécute pas par la suite[1928]. Durant l'été, son successeur, P. Marchandeau, accepte explicitement un accord dénué de toute clause d'assistance administrative et couplé à une annulation rétroactive des arriérés d'impôts des multinationales britanniques[1929]. Sur le point d'aboutir, les discussions s'enlisent une nouvelle fois, avant que P. Reynaud ne réactive pendant la guerre les exigences françaises en matière d'échanges de renseignements fiscaux, ce qui met un terme aux pourparlers avant la fin de la guerre[1930].

---

britannique en faveur des résidents français, comme la détaxation intégrale de la *sur-tax* britannique et l'application des abattements à l'*income tax* octroyés aux domiciliés britanniques. Pour l'ensemble des revendications françaises, voir PV des discussions des 19, 20 et 21 janvier 1932 à Paris.

[1925] PRO, T 160/956, Lettre de G. Canny, de l'Inland Revenue, à R. Hopkins, second secretary au Trésor, 22 octobre 1937; Lettre d'O. Stanley, président du Board of Trade, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 1er novembre 1937.

[1926] PRO, T 160/956, Note manuscrite de F. Philips, 25 octobre 1937. Un peu plus tard, il en est de même du chancelier de l'Échiquier. Lettre de J. Simon, chancelier de l'Échiquier, à O. Stanley, président du Board of Trade, 11 janvier 1938.

[1927] Voir par exemple la célèbre thèse de Geoffrey Ingham: Geoffrey Ingham, *Capitalism Divided? The City and Industry in British social development,* London: Macmillan, 1984.

[1928] PRO, T 160/956, Lettre de G. Bonnet, ministre des Finances français, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 13 janvier 1938. Voir également Note de Sigismund Waley, du Trésor, à F. Phillips, under-secretary au Trésor, 10 février 1938; CAEF, B 43371, Conclusion d'une convention sur les doubles impositions entre France et la Grande-Bretagne. État des négociations, 25 avril 1938.

[1929] PRO, T 160/956, Lettre de P. Marchandeau, ministre des Finances français, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 13 mai 1938; CAEF, B 43371, Note pour G.-M. Pelegry, directeur de l'Administration de l'Enregistrement, 13 mai 1938. L'accord prévu à ce moment permet une abrogation rétroactive des arriérés jusqu'en 1931 seulement.

[1930] PRO, T 160/956, Lettre de P. Reynaud, ministre des Finances français, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 28 novembre 1939. Toutefois, au printemps 1940, le ministre des Finances du cabinet Reynaud,

En résumé, à la veille du conflit, à l'opposé de la défense combative des intérêts suisses face aux administrations fiscales étrangères, un accord tacite sur la taxation internationale a été en quelque sorte conclu entre les milieux économiques et l'administration britanniques. Alors que l'Inland Revenue n'entre plus en matière sur l'assistance administrative, il refuse en parallèle la perte de substance d'impôts causée par la signature de conventions de double imposition. Il ne faut en outre pas oublier qu'en contradiction également avec la politique suisse, la non-coopération fiscale transfrontalière de la Grande-Bretagne ne prive pas l'administration, comme on l'a vu, de s'armer unilatéralement contre le contournement des impôts pratiqué par les riches anglais *via* les paradis fiscaux. Troisième divergence avec le cas helvétique, même lorsqu'un consensus apparaît parmi les dirigeants britanniques pour contester la légalité d'une procédure fiscale étrangère – en l'occurrence l'application de la taxe sur les valeurs mobilières française –, leur ataxie et leur passivité entravent les démarches diplomatiques.

Une dernière remarque, d'un ordre plus général, sur la différence des politiques suisse et britannique durant l'entre-deux-guerres doit être encore formulée. En dépit de leurs nombreuses similarités, l'indépendance dont jouit l'Inland Revenue, l'indifférence relative des pontes du Treasury pour la taxation internationale ainsi que l'incoordination des industriels et des banquiers anglais, réduits à des *lobbyistes* concurrents et extérieurs aux cercles des décideurs, contrastent pendant toute la période avec l'asthénie institutionnelle de l'AFC, l'implication des plus hauts échelons de la Confédération dans l'élaboration des stratégies de défense fiscale et la position nodale du Vorort et de l'ASB dans les processus politiques. Pour le dire rapidement, alors qu'en Grande-Bretagne le foyer décisionnel reste situé auprès de l'administration fiscale, en Suisse, il se déplace très clairement du côté des milieux économiques. Ce paradoxe, par lequel les administrés deviennent les décideurs, découle certes de l'extension limitée de la sphère étatique fédérale après la Première Guerre mondiale. Couplé à l'hypertrophie des affaires bancaires, ce facteur explique dans une large mesure comment les intérêts du capitalisme financier se confondent avec ceux des autorités. Mais l'identification des divergences entre les cas suisse et anglais a peut-être un intérêt heuristique au-delà du cadre strict de l'entre-deux-guerres. Ne pourrait-elle fournir, si ce n'est une nouvelle grille de lecture, tout du moins quelques pistes à l'étude de la finance *offshore* pour s'attaquer à un problème irrésolu de taxinomie – distinguer les centres financiers classiques, dans lesquels certaines stratégies d'attraction des capitaux par l'impôt sont invariablement appliquées, des havres fiscaux au plein sens du terme ?

Lucien Lamoureux, se dit encore disposé à ratifier immédiatement par décret-loi cette convention. CAEF, B 43371, Lettre de L. Lamoureux, ministre des Finances français, à J. Simon, chancelier de l'Échiquier, 30 mars 1940 ; Lettre de L. Lamoureux à É. Daladier, ministre des Affaires étrangères, 23 mai 1940.

Conclusions

Rapide retour sur la défense du havre fiscal suisse dans l'entre-deux-guerres

Depuis la sortie de la Première Guerre mondiale jusqu'au déclenchement du second conflit planétaire, les dirigeants suisses ont défendu avec une réussite constante l'attractivité fiscale de leur place économique. Cette politique d'évasion fiscale s'est matérialisée tout d'abord par le déploiement systématique de démarches diplomatiques visant à préserver des ponctions étrangères les capitaux (ré)exportés de Suisse. Dès la fin de la guerre, en étroite coopération avec l'ASB, à laquelle s'est joint plus tardivement le Vorort, l'appareil étatique helvétique a constamment pris à sa charge les litiges fiscaux auxquels les milieux économiques suisses étaient mêlés à l'extérieur du pays, et a participé activement à leurs pratiques de contournement des impôts étrangers. Ensuite, sur la scène multilatérale, le gouvernement et l'administration helvétiques se sont fait les champions de la confidentialité des transactions financières internationales, afin à la fois d'assurer l'attractivité du refuge fiscal suisse pour les capitaux européens en fuite et de laisser ouvertes les plus grandes opportunités d'évitement des prélèvements étrangers par les multinationales industrielles. Cette politique s'est enfin concrétisée par la conclusion de quatre conventions de double imposition, respectivement avec l'Autriche, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France. Tous les accords réalisent le double objectif des dirigeants suisses en matière de fiscalité internationale, puisque, sans introduire une assistance contre l'évasion fiscale, ils limitent la surface d'imposition à la source des bénéfices réalisés à l'étranger par les multinationales suisses et que les traités autrichien, allemand et français offrent également des dégrèvements fiscaux substantiels pour les investissements extérieurs des banques.

La réussite des stratégies suisses est intimement liée, en premier lieu, à la prépondérance dans les pays occidentaux d'un climat antifiscal après la Première

Guerre mondiale. Jusque très tard durant les années 1930, la taxation progressive des capitaux est associée, pour un large spectre des forces politiques en Europe, à un legs de la guerre et de la période inflationniste dont les États seront amenés à terme à se départir. Or, par la pression structurelle qu'elle exerce sur les taux et les pratiques d'imposition, la présence limitrophe du havre fiscal helvétique participe au démantèlement de la fiscalité progressive que les partis conservateurs européens ou les notables du secrétariat de la SDN appellent de leurs vœux. Au centre du continent, l'îlot helvétique démontre de cette manière, pour la première fois, sa qualité de gardien du libéralisme financier, une fonction qu'il endossera avec plus de vigueur encore dans le second après-guerre. Quant aux gouvernements de tendance sociale-démocrate, comme le Cartel des gauches en France ou les coalitions de la sortie de la guerre et de la fin des années 1920 en Allemagne, ils se montrent eux-mêmes des plus hésitants à affronter le paradis fiscal suisse. Peu enclines à s'opposer frontalement aux groupes sociaux indigènes qui usent des services d'évasion fiscale, ces coalitions cherchent surtout à ne pas attiser, par des mesures interventionnistes, la défiance dont font preuve à leur encontre les milieux économiques, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays durant l'entre-deux-guerres. Aussi, orientés vers une stratégie anti-inflationniste, les partis de centre-gauche européens en viennent invariablement, en matière de taxation internationale, à parier sur un rapatriement des capitaux exportés *via* une politique de confiance, plutôt que de tenter d'atteindre par l'impôt ces flux financiers. Il y a ici une dynamique qui a été soulignée maintes fois dans l'analyse : par un mouvement autoréalisateur, en France comme en Allemagne, la fuite des capitaux participe à la déstabilisation de ce type de coalition, ce qui les rend d'autant moins à même de combattre l'évasion fiscale internationale.

Deuxième facteur de la réussite de la défense du havre fiscal suisse durant l'entre-deux-guerres – et corollaire du premier facteur –, les hauts fonctionnaires des administrations fiscales étrangères démontrent eux-mêmes une singulière réticence à contrer les pratiques internationales de contournement de l'imposition. Que l'on pense aux manœuvres de suspension des arriérés d'impôts des multinationales suisses en Allemagne et en Grande-Bretagne, ou à la façon dont l'administration française étouffe l'affaire des fraudes de la Banque commerciale de Bâle, la tolérance affichée pour le havre fiscal suisse par les plus hauts échelons administratifs est patente. Sans doute, comme l'exemple français tend à le démontrer, l'appartenance sociologique de cette aristocratie de l'État n'est-elle pas étrangère à ce laxisme en ce qu'elle l'incline à adopter des raisonnements économiques très orthodoxes. Des éléments plus contingents influent cependant également. Les complications engendrées par les affaires fiscales internationales – mêlant difficultés à asseoir avec précision l'assiette d'imposition, problèmes pour recouvrer les sommes dues ou encore transformation de litiges administratifs en contentieux diplomatiques – poussent les fonctionnaires à régler les cas à l'amiable. Mis à part quelques exceptions isolées, comme l'attitude du Belge C. Clavier au

sujet de la fraude sur les valeurs mobilières, les directeurs des administrations des contributions auront donc eu plutôt tendance à freiner l'expansion de la lutte contre l'évasion fiscale internationale qu'à en être les vecteurs principaux.

Troisièmement, les milieux industriels et financiers étrangers appuient, ou tout du moins ne contrecarrent pas, les stratégies de défense du paradis fiscal suisse. Du côté des patronats industriels, outre des divergences mineures avec la politique des dirigeants helvétiques, l'accès aux services du havre fiscal et les collusions d'intérêts avec le capitalisme helvétique priment sur les préoccupations en termes de concurrence à l'égard de ce dernier. La relative complémentarité de l'économie suisse vis-à-vis du tissu industriel allemand ou la relation de subordination qu'elle entretient avec le marché italien jouent sans doute en faveur des dirigeants helvétiques. Il en est de même au niveau bancaire. Au sein des géants financiers anglo-saxons, les meilleurs alliés de l'ASB pour faire barrage à la lutte contre l'évasion fiscale internationale jusqu'au milieu des années 1930, la transformation de la Suisse en un immense entrepôt pour les valeurs européennes n'a pas incité leurs représentants à pousser les administrations fiscales nationales à faire pression contre le secret bancaire helvétique. Car, même si cette mutation s'accompagne d'une affirmation internationale de la place financière suisse, elle accélère surtout dans l'immédiat après-guerre le retour à l'ordre libéral sur le Continent, un programme défendu par les gouvernements américain et anglais, notamment dans le cadre des débats sur les Réparations de guerre. Finalement, en Belgique et aux Pays-Bas, tout laisse à penser que la pression que la politique suisse a exercée sur leur propre administration fiscale a également été jugée plus intéressante par les milieux financiers de ces deux places concurrentes qu'une stratégie qui aurait visé à l'amoindrissement de l'attractivité du centre *offshore* helvétique.

Fonction structurelle du paradis fiscal suisse, laxisme des administrations d'impôts et soutien des milieux économiques étrangers : à côté de ces trois conditions exogènes, la réussite de la défense du havre fiscal helvétique dépend à un degré moindre de deux facteurs endogènes à la politique suisse. D'une part, l'administration et l'exécutif suisses détiennent différentes armes, résultant directement de l'afflux de capitaux européens, dont ils usent constamment durant l'entre-deux-guerres face aux gouvernements étrangers durant les négociations de fiscalité internationale. L'atout le plus déterminant des diplomates et des banquiers suisses consiste en la mobilisation de l'arme financière. Gorgées de capitaux, les banques suisses sont à même de décider d'ouvrir ou de fermer la vanne des emprunts à des États étrangers en crise financière, ce qui leur confère une force de frappe très importante dans les négociations fiscales internationales. Outre l'octroi de crédits, le pouvoir d'achat élevé de l'économie suisse, lié à la force du CHF, contribue également à abaisser les pressions contre le havre fiscal, durant la Grande Dépression surtout. Aux atouts financiers et commerciaux s'ajoute encore une autre carte dont l'impact est plus difficilement quantifiable : la sympathie dont jouissent les diplomates suisses auprès des élites européennes. Que ce phénomène soit la

résultante d'une accointance idéologique avec l'îlot libéral ou, plus prosaïquement, d'intérêts personnels plus ou moins directs en Suisse, les actions diplomatiques du DPF sont dopées en tout cas par une certaine complaisance à l'égard du centre financier helvétique. En somme, l'attraction des capitaux européens – avec pour corollaire une abondance de liquidités, un pouvoir d'achat élevé sur les marchés extérieurs et l'extension d'un réseau d'enchevêtrement d'intérêts avec l'étranger – peut être comprise comme une stratégie de renforcement politique dans le concert international, mise en œuvre par les dirigeants suisses après la Première Guerre mondiale. Ce positionnement facilite en retour, dans un cercle vertueux, la défense de l'attractivité fiscale helvétique.

D'autre part, le déploiement de ces manœuvres de protection est d'autant plus efficace qu'il ne souffre d'aucune opposition fondamentale à l'intérieur de la Suisse. Conséquence de l'anémie de l'État central suisse après la guerre, le contraste entre le rachitisme de l'AFC et la force institutionnelle du patronat suisse laisse le champ libre pour la politique du DPF, consistant en un simple arbitrage entre les intérêts bancaires et industriels. Tandis qu'il est constamment invoqué par le gouvernement helvétique pour justifier sa non-entrée en matière sur l'assistance fiscale, le fédéralisme éloigne simultanément du centre de décisions les principaux organes étatiques intéressés aux rentrées d'impôts. Les atermoiements des socialistes, assez peu intéressés et peu à même d'amoindrir l'attractivité fiscale suisse, permettent en outre d'éviter aux cercles des décideurs que leur attitude fasse l'objet d'un quelconque examen parlementaire. Un paradoxe mérite d'être rapidement relevé ici au sujet de la structure de l'État suisse : la puissance des dirigeants helvétiques au sein de ces négociations est directement corrélée à la faiblesse institutionnelle de l'appareil étatique helvétique et à son manque d'autonomie vis-à-vis du patronat. Outre le fait que ce constat rappelle que la force d'un État n'équivaut en rien à sa surface fiscale[1931], il tend à démontrer combien, compte tenu de la vigueur des réactions contre la taxation directe parmi les élites européennes, une stratégie de subordination pure des diplomates et des hauts fonctionnaires aux intérêts du capitalisme financier se montre efficace dans le contexte de l'entre-deux-guerres.

Cette orientation combative et univoque des dirigeants suisses sur la fiscalité internationale, comme on l'a plusieurs fois relevé au cours de cette étude, ne trouve pas d'équivalent dans les autres pays. Dans un premier temps, au début des années 1920, après quelques hésitations du négociateur suisse, H. Blau, l'ASB parvient à faire valider par le Conseil fédéral son programme d'obstruction aux débats sur l'évasion fiscale. Par contraste, en Belgique, aux Pays-Bas, en France ou même en Grande-Bretagne, le cercle de décisions ne s'étend guère au-delà des portes des ministères des Finances. Dans un second temps, la bilatéralisation des débats va

[1931] Pour une bonne discussion de cette problématique, voir par exemple Peter Baldwin, « Beyond Weak and Strong : Rethinking the State in Comparative Policy History », *Journal of Policy History*, 27/1, 2005, p. 12-33.

de pair avec une mainmise sur les débats intérieurs du DPF, de l'ASB et du Vorort. Alors que les diplomates et hommes d'affaires suisses s'engagent dans la conclusion de conventions de double imposition dans le seul but d'obtenir la détaxation à la source la plus vaste des capitaux (ré)exportés depuis la Confédération, toutes les administrations étrangères se départent progressivement au cours de la Grande Dépression des exigences de leurs milieux économiques, soit, comme en France, en Allemagne, en Belgique ou aux États-Unis, en se lançant dans la coopération fiscale internationale, soit, comme aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne, en refusant la négociation d'accords de double imposition. Enfin, si les petits centres *offshore* luxembourgeois ou liechtensteinois, concurrents des cantons suisses dans la domiciliation des holdings, restent largement à l'abri des pressions internationales durant l'entre-deux-guerres, ils ne disposent pas de la puissance diplomatique nécessaire pour parvenir, comme la Confédération, à conclure des conventions de double imposition avec les pays d'origine des capitaux en fuite.

Continuation de la politique suisse durant l'après-guerre

À partir de l'année 1944, on l'a dit, s'ouvre une nouvelle phase de l'histoire de la défense du secret bancaire suisse. En raison de l'importance des services financiers octroyés à l'économie allemande par les banques suisses, les attaques des gouvernements des puissances alliées en direction du refuge helvétique prennent alors une dimension sans commune mesure avec le premier après-guerre[1932]. La vigueur de l'offensive est attisée par le fait qu'une très grande partie des capitaux suisses sont immobilisés aux États-Unis, ce qui offre un moyen de pression exceptionnel au gouvernement américain[1933]. Le contexte politique d'après 1945, très différent de celui du début des années 1920, alimente également l'intensité des assauts contre le secret bancaire. Il n'est en effet nulle part question d'un retour à la normale financière tel que les forces conservatrices en Europe l'avaient conçu après la Grande Guerre. Les gouvernements de centre-gauche des pays alliés – démocrate aux États-Unis, travailliste en Grande-Bretagne et multipartite en France, intégrant les communistes et la SFIO – se lancent après la guerre dans la promotion de politiques économiques keynésiennes au sein desquelles les restrictions des mouvements internationaux de capitaux occupent une fonction centrale. La signature le 16 avril 1945 d'un accord bilatéral de double imposition entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, instaurant un système d'échanges de renseignements touchant entre autres les détenteurs de titres déposés dans une banque, marque une rupture très nette en ce

[1932] Sur ces pressions, voir entre autres Durrer, *op. cit.*, 1984 ; Von Castelmur, *op. cit.*, 1992 ; Janick Marina Schaufelbuehl, « Das Bankgeheimnis im Konflikt zwischen der Schweiz und Frankreich : die Deblockierung der französischen Guthaben in der Schweiz, 1945-1948 », *Traverse. Revue d'histoire*, 2, 1999, p. 211-229 ; Guex, art. cit., 2000, p. 256-266 ; Perrenoud, art. cit., 2003, p. 27-40 ; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 229-290.

[1933] Cerutti, art. cit., 1999, p. 185-235.

sens par rapport à la politique menée par les deux grandes puissances bancaires sur l'évasion fiscale internationale durant les années 1920. Conclu sur la demande du gouvernement américain, l'accord est l'expression à la fois du nouveau rapport de force financier, dominé unilatéralement par la puissance américaine, et du changement de cap économique au sein du Trésor anglais ; à l'exception surprenante de J. M. Keynes – opposé à la libéralisation induite par la suppression de la double imposition sur les placements –, les hauts fonctionnaires britanniques ne mettent pas leur veto à la conclusion de cet arrangement bilatéral[1934]. Même en Suisse, le contexte politique change quelque peu entre 1943 et 1945. Après l'élection en décembre 1943 au Conseil fédéral du premier socialiste, E. Nobs, la démission coup sur coup une année plus tard du chef du DPF, Marcel Pilet-Golaz, et l'éviction du directeur de la DAE, P. Bonna, provoquent à Berne un petit pas de retrait vis-à-vis de la diplomatie bancaire pratiquée depuis la fin de la Première Guerre mondiale. Avec le nouveau chef de la DAE, W. Stucki, la conduite de la politique étrangère dévie légèrement et provisoirement de la protection immédiate des activités de gestion de fortune transfrontalière[1935].

Dès 1944, les gouvernements américain, français et britannique s'attellent à sanctionner les dirigeants suisses pour leur collaboration financière avec le Reich[1936]. Outre la cessation immédiate des transactions avec l'Allemagne nazie, les Alliés exigent surtout de la part des banques et des autorités suisses une série de concessions, susceptibles d'entacher sur le long terme la réputation internationale du havre fiscal helvétique. Sur le plan des pénalités, ceux-ci demandent une compensation pour les rachats massifs effectués par la BNS d'or volé par l'Allemagne nazie en territoires occupés. En outre, dans le cadre du programme *Safehaven*, qui vise à restreindre la reconstitution de la puissance économique du Reich au moyen des capitaux exportés, les gouvernements alliés cherchent à mettre en place une procédure d'identification et de liquidation des biens allemands placés en Suisse. Enfin, essentiellement du côté du gouvernement français, on essaie de bénéficier de l'isolement international des autorités suisses pour raviver le projet d'institution d'une coopération fiscale bilatérale

[1934] Ainsi, l'accord fait une première enfreinte majeure au secret bancaire anglais pour les non-résidents. Pour les débats internes en Grande-Bretagne sur l'échange d'informations, voir PRO, IR 40/10018, Mémorandum de John Anderson, chancelier de l'Échiquier, War Cabinet. Secret. Double taxation discussions with the United States : Provisions for Exchange of Information, 22 mars 1945 ; Double taxation Agreement with US. Exchange of Information. Meeting with Banks, 10 avril 1945 ; War Cabinet. Double Taxation. Secret, 12 avril 1945. Pour la position de J.-M. Keynes, voir PRO, T 160/1403, Note de J.-M. Keynes, « Double taxation between U.S.A. and U.K. », 2 décembre 1942 ; Notes de J.-M. Keynes, 17 février et 28 août 1944. Sur cet accord, voir également Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 39-41 ; Avery Jones, art. cit., 2007, p. 222-249. Le gouvernement français ne parvient pas à signer un accord similaire en 1945 et seule une convention réglant l'annulation des arriérés d'impôts des filiales anglaises en France et des agents français en Grande-Bretagne est signée en octobre de cette année. PRO, IR 40/168967, Rapport du Board of Inland Revenue à J. Anderson, chancelier de l'Échiquier, 10 mars 1945 ; « Agreement Between His Majesty in Respect of the United Kindgdom and the Head of the Provisional Government of the French Republic for Relief from Double Taxation », Paris, 19 octobre 1945.

[1935] Voir à ce sujet Perrenoud, *op. cit.*, 2011, p. 378-379.

[1936] Sur les négociations entre 1944 et 1945, voir en particulier Durrer, *op. cit.*, 1984, p. 131-251.

ciblant les gigantesques fortunes, placées dans la Confédération ou réinvesties aux États-Unis[1937]. Les avoirs français gérés par les banques helvétiques sont alors estimés à des montants proches des niveaux évoqués lors de l'avènement du Front populaire, soit au bas mot à 4 milliards CHF[1938].

Ces velléités ne vont pourtant déboucher sur aucune restriction de l'attractivité du havre helvétique pour les capitaux étrangers. En 1945 et en 1946, les banquiers et les diplomates suisses parviennent à percer le front commun des gouvernements alliés en usant, comme durant l'avant-guerre, de l'arme financière. En mars 1945, un crédit de 250 millions CHF a été accordé à l'État français, porté à 300 millions CHF à l'automne, et, au début de l'année suivante, une semaine avant les négociations cruciales de Washington, un autre crédit de 260 millions CHF a été consenti à la Grande-Bretagne[1939]. Du côté américain, diverses considérations politiques tendent simultanément à assouplir la position du gouvernement à l'égard des banques suisses. Au cours de l'année 1945, le décès de F. Roosevelt et le départ d'H. Morgenthau du Trésor, instigateurs de la campagne contre le contournement des impôts des riches américains au cours des années 1930, jouent sans doute un rôle, de même que l'attitude des milieux financiers américains qui se sont affairés durant la guerre à vider de leur contenu les résolutions de Bretton Woods sur la collaboration contre la fuite des capitaux[1940]. Alors que les prémices de la guerre froide apparaissent, le calcul stratégique du gouvernement américain d'éviter de s'aliéner la place financière suisse et ses abondantes liquidités dans l'optique de la reconstruction de l'Europe doit également favoriser sa politique d'apaisement. Toujours est-il que, lors des négociations de Washington, au printemps 1946, les autorités suisses s'en sortent à bon compte. Contre le versement d'une contribution de 250 millions CHF à titre de participation à la reconstruction de l'Europe et la promesse de liquider les avoirs allemands en Suisse pour en reverser la moitié aux États alliés, les dirigeants helvétiques obtiennent leur réintégration dans le nouvel ordre mondial d'après-guerre. Ce coup de force se traduit notamment par l'abrogation de la part des Alliés des listes noires sur lesquelles étaient inscrites les entreprises suisses ayant coopéré à l'effort de guerre du Reich et par le déblocage des avoirs helvétiques aux États-Unis[1941].

[1937] Voir sur ce point Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 230-244.

[1938] Pour les estimations des capitaux français gérés par les banques suisses, voir Perrenoud, López, *op. cit.*, 2002, p. 18-35, ici en particulier p. 35.

[1939] Sur ces crédits et leur influence dans les négociations, voir Guex, art. cit., 2000, p. 261-262; Isabelle Paccaud, « Les relations économiques anglo-suisses au sortir de la Deuxième Guerre mondiale », in Hans Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (éd.), *Relations internationales et affaires étrangères suisses après 1945*, Lausanne: Antipodes, 2006, p. 43-48; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 111-117 et 156-160.

[1940] Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca: Cornell University Press, 1994, p. 39-50.

[1941] Sur l'accord de Washington, voir par exemple Durrer, *op. cit.*, 1984, p. 251-285; Hans Ulrich Jost, *Le salaire des neutres. Suisse, 1938-1948*, Paris: Denoël, 1999, p. 271-280. Sur la réintégration de l'économie suisse dans les échanges commerciaux internationaux après la guerre, voir Dominique Dirlewanger,

En sus, l'application de l'accord de Washington va être contournée au profit des banques suisses durant les années suivantes. La liquidation des avoirs allemands est largement éludée *via* une tactique dilatoire des dirigeants helvétiques, avant qu'en 1952, dans le cadre d'un règlement lié au remboursement partiel par l'Allemagne à la Suisse de la dette de *clearing* contractée pendant la guerre, le gouvernement fédéral ne s'engage à payer une somme de 121,5 millions CHF aux États alliés en échange de la renonciation de ces derniers aux produits des biens liquidés[1942]. Le processus de certification, par lequel il devait être assuré que seuls les avoirs de résidents en Suisse seraient débloqués aux États-Unis, est également dévié au bénéfice des avoirs des non-résidents placés outre-Atlantique par les banques helvétiques. Il en est finalement de même pour les avoirs français bloqués en Suisse durant la guerre. Tandis que le gouvernement français comptait sur la procédure de déblocage pour exiger des autorités suisses l'identification des capitaux soustraits au fisc, après le tournant à droite en France et l'exclusion des communistes de l'exécutif en 1947, il décide unilatéralement de libérer ces avoirs l'année suivante[1943]. En définitive, au sein de pourparlers beaucoup plus tendus qu'après la Grande Guerre, la fragmentation des opposants au secret bancaire, le rôle dévolu à la place financière suisse dans l'échiquier international et la mobilisation de l'arme des crédits permettent au havre fiscal helvétique d'obtenir un autre succès notoire dans la préservation de la confidentialité des comptes en banque. Aussi, plus encore que dans l'après-Première Guerre mondiale, le repoussement des attaques alliées consolide-t-il la réputation d'inviolabilité du secret bancaire. Durant la deuxième partie des années 1950, les activités *offshore* des banques helvétiques connaissent un développement exponentiel, comparable au boom des années 1924-1931. Entre 1950 et 1960, le ratio des avoirs sous gestion des instituts helvétiques par rapport du PIB fait plus que doubler[1944].

À partir de la fin des années 1940, une fois éludées les attaques contre le secret bancaire, le gouvernement suisse s'engage dans la conclusion de nouvelles conventions de double imposition. Sur fond de libéralisation progressive des flux financiers et commerciaux, les dirigeants helvétiques signent entre 1948 et 1957, ainsi que l'indique le **Tableau 13**, neuf accords généraux contre la superposition d'impôts, dont deux tiers d'entre eux impliquent des pays avec lesquels les relations fiscales étaient totalement dérégulées avant la fin de la guerre. Si une analyse exhaustive de cette nouvelle phase de la politique fiscale internationale de la Confédération reste à entreprendre par les historiens, les textes des conventions

Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone, *La politique commerciale de la Suisse de la Deuxième Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945-1966)*, Zurich : Chronos, 2004.

[1942] Von Castelmur, *op. cit.*, 1992, p. 305-397.

[1943] Cerutti, art. cit., 1999, p. 219-232 ; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 254-287.

[1944] Mazbouri, Guex, López, art. cit., 2012, p. 477. Sur le développement de la place financière suisse après la guerre, voir également Willi Loepfe, *Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit 1945 bis 1975*, Weinfelden : Wolfau-Druck, 2011.

Tableau 13: Nouvelles conventions générales de double imposition signées entre 1945 et 1960

Date	Pays	Type	Échanges de renseignements	Dividendes (personnes physiques)
16.10.1948	Suède	Revenus + Successions	Non	Réduction à 5 % (au lieu de 20 %)
24.5.1951	USA	Revenus + Successions [9.7.1951]	Oui : assistance limitée à l'application des clauses de la convention et « pour empêcher les fraudes et délits semblables »	Réduction à 15 % (au lieu de 30 %)
12.11.1951	Pays-Bas	Revenus + Successions	Non	Exemption totale
12.11.1953	Autriche	Revenus + Successions	Non	Exemption totale
31.12.1953	France	Revenus + Successions	Oui : assistance limitée à l'application des clauses de double imposition	Exemption totale
30.9.1954	Grande-Bretagne	Revenus + Successions [12.6.1956]	Non	Réduction en moyenne à 33 % (au lieu de 45 %)
7.12.1956	Norvège	Revenus + Successions	Non	Réduction à 5 % (au lieu de 25 %)
27.12.1956	Finlande	Revenus + Successions	Non	Réduction à 10 % (au lieu de 30 %)
14.1.1957	Danemark	Revenus + Successions	Non	Exemption totale

Source : *Feuille fédérale*.

révèlent, en comparaison des accords signés durant l'entre-deux-guerres, quatre caractéristiques qui mettent en évidence les avantages très conséquents obtenus par les négociateurs suisses. 1) La doctrine helvétique sur l'imposition des bénéfices des multinationales, consistant à attribuer au pays du siège de l'entreprise la fraction la plus large possible de la substance d'imposition, est respectée. L'exclusion systématique des filiales de la liste des établissements stables[1945], ainsi que l'imposition, dans la majorité des conventions, des licences au lieu de domicile, en constituent des marques très claires. 2) Le nouveau corpus de conventions bilatérales s'étend aux droits de succession. Étant donné qu'à l'exception de l'accord germano-suisse du 15 juillet 1931 les accords signés par les autorités helvétiques pendant l'entre-deux-guerres concernaient exclusivement les impôts sur le revenu et sur la fortune, toutes sortes de coopérations hétérodoxes entre les administrations fiscales étaient apparues pour partager la masse imposable des biens en succession[1946]. Non seulement les conventions signées durant l'après-guerre régulent ces pratiques, mais

[1945] Sur ce point, voir Jean-Marc Rivier, *L'imposition des entreprises internationales. Étude des accords suisses de double imposition et du projet de convention de l'OCDE*, Lausanne : Imprimerie vaudoise, 1964, p. 99-104.

[1946] Voir par exemple les dossiers contenus dans les cartons suivants : AFB, E 2001 C, 1000/1536, vol. 1 et E 2001 D, 1000/1555, vol. 1.

encore le font-elles en adéquation avec le principe défendu par les milieux économiques suisses de l'imposition des valeurs mobilières au dernier domicile du défunt[1947]. 3) Innovation la plus déterminante par rapport à l'avant-guerre, les neuf accords s'étendent aux taxes retenues sur les intérêts et les dividendes. Là aussi, excepté l'accord britannique, des réductions très substantielles de la taxation à la source des valeurs mobilières sont engrangées par les négociateurs suisses au sein de toutes les conventions. 4) En dépit de l'obtention de ces multiples avantages pour l'économie helvétique sur le terrain de la double imposition, les dirigeants suisses parviennent parallèlement à éviter une nouvelle fois toute atteinte au secret bancaire. Des neuf conventions, seules deux d'entre elles – celles conclues avec les États-Unis et avec la France – contiennent des dispositifs d'assistance administrative[1948]. Si les deux textes se limitent essentiellement à l'instauration d'une entraide pour mettre en application les dégrèvements offerts contre la double imposition, il est vrai que l'accord américain du 24 mai 1951 fait un pas plus en avant, puisque, tout en respectant le secret des affaires et les pratiques fiscales nationales, il prévoit également à l'article 16 une assistance sur demande «*pour empêcher les fraudes et les délits semblables*»[1949].

En même temps que ces négociations bilatérales, de nouveaux théâtres de discussions multilatérales sur la fiscalité internationale se sont ouverts. Durant la guerre, sous les auspices du Princeton Office de la SDN, les activités du Comité fiscal se sont perpétuées et ont abouti à la création de deux nouveaux modèles de conventions contre la double imposition, lors des conférences de Mexico (1940 et 1943) et de Londres (1946). Bien que les deux accords-types portent la marque du très actif M. Carroll, en ce qu'ils ne promeuvent pas la taxation des bénéfices des filiales sur la base de l'ensemble des activités d'un groupe multinational, le modèle de Mexico, élaboré exclusivement par des représentants des États sud-américains à l'exception des délégations canadienne et états-unienne, privilégie la taxation à la source des revenus des sociétés. Au contraire, la convention londonienne, rédigée expressément par les puissances occidentales en réaction au premier modèle, assure le primat de l'imposition au domicile[1950]. En raison de cette même opposition entre les puissances

---

[1947] Claude Bovon, *Les conventions suisses de double imposition en matière d'impôts sur les successions*, Lausanne: Nouvelle bibliothèque de droit et de jurisprudence, 1960.

[1948] Buffat, *op. cit.*, 2003; Schaufelbuehl, *op. cit.*, 2009, p. 330-335.

[1949] «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'approbation d'une convention entre la Suisse et les États-Unis d'Amérique en vue d'éviter les doubles impositions dans le domaine des impôts sur le revenu (du 29 mai 1951)», in *Feuille fédérale*, vol. 2, 1951, p. 292.

[1950] À la Conférence de Londres, la Confédération est représentée par Eric Barbey et Alfred Escher, de la Légation suisse à Londres. Pour le rapport sur la Conférence de Londres et les modèles de conventions, voir ASDN, C. 37.M.37.1946.II.A, Comité fiscal. Rapport sur les travaux de la dixième session du Comité, tenue à Londres du 20 au 26 mars 1946, 25 avril 1946. Il existe des PV de la Première Conférence de Mexico. ASDN, C 1644, PV de la Première Conférence de Mexico, 3-15 juin 1940. Pour un rapport sur la Seconde Conférence, voir C 1647, Second Regional Conference of the Fiscal Committee in Mexico. Report on the Conference by Paul Deperon, secrétaire du Comité fiscal de la SDN, 19-29 juillet 1943. Lors de la Seconde Conférence de Mexico, un projet de modèle, peu connu des fiscalistes, est créé sur l'assistance

économiques et les pays du Sud, à laquelle se superpose l'antagonisme durant la guerre froide entre les deux blocs, le Comité fiscal de l'ONU, créé en 1946, ne produit que très peu de résultats concrets dans l'après-guerre. Au milieu des années 1950 sont amorcés alors, sur l'instigation notamment des dirigeants suisses et de la CCI, des débats multilatéraux concurrents, restreints aux seuls pays dits développés, au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (future OCDE)[1951]. Très vite, les autorités helvétiques doivent cependant faire face, à l'intérieur même de l'institution parisienne, à des pressions en faveur des échanges de renseignements fiscaux, auxquelles vient s'ajouter dès 1961 la campagne de l'administration Kennedy contre l'optimisation fiscale des multinationales, qui vise précisément la domiciliation des sociétés américaines en Suisse[1952]. Dans la lignée de l'attitude de H. Blau à la SDN, le délégué de l'AFC à l'OCDE, K. Locher, se mettra en évidence autant pour émettre une réserve à l'article de l'accord-type sur la transmission d'informations que pour repousser les atteintes aux privilèges des holdings[1953]. Concernant les clauses contre la double imposition, la convention-type de 1963 de l'OCDE reprendra à peu de chose près les principes d'imposition soutenus à la SDN en 1928 (Annexe 4).

Au début des années 1960, se joue en Suisse, sur le terrain de la fiscalité internationale, une partie complexe à la fois aux niveaux plurilatéral, bilatéral et national[1954]. Au moment même des négociations à l'OCDE et des pressions américaines en direction du havre fiscal suisse, de façon surprenante, le Conseil fédéral produit en 1962 un rapport virulent sur l'extension de la fraude fiscale en Suisse, avant d'édicter un arrêté fédéral contre l'usage abusif des traités helvétiques de double imposition par les multinationales étrangères[1955]. Que ce soient là des

---

administrative. ASDN, F/Fiscal/131, Deuxième Conférence fiscale régionale de Mexico. Assistance administrative réciproque en matière d'assiette et de recouvrement des impôts directs. Mémorandum du Secrétariat, 1er juillet 1943.

1951 Picciotto, *op. cit.*, 1992, p. 49-54.

1952 Archives de l'OCDE, TFD/FC/135F, Comité fiscal, Notes de la délégation des États-Unis sur l'évasion fiscale résultant de l'usage incorrect ou abusif des conventions fiscales, 14 novembre 1961. Voir également Lettre de Kurt Locher, chef de section à l'AFC, à Hans Schaffner, conseiller fédéral en charge du DFEP, 5 juillet 1961 [www.dodis.ch, document no 18879]. Sur les discussions sur l'assistance fiscale à l'OCDE, voir par exemple Godefroy, Lascoumes, *op. cit.*, 2004.

1953 Voir par exemple Archives de l'OCDE, F/M(63)2, Comité fiscal, PV de la 8e session, 22, 23, 24 et 25 janvier 1963, p. 3 ; FC/A(69)2, Comité fiscal, Notes sur les débats qui ont eu lieu à la 32e session du Comité fiscal, tenue du 16 au 19 septembre 1969, p. 7. Pour la position de refus des autorités suisses sur la lutte contre l'évasion fiscale en 1962-1963 à l'OCDE, AFB, E 2001 E, 1976/17, vol. 253, Lettre de l'AFC au DPF, 1er février 1962 ; Lettre de l'ASB à l'AFC, 20 décembre 1962 ; Notice de K. Locher, chef de section à l'AFC, 4 juillet 1963.

1954 Christophe Farquet, « Explaining the Failure of International Tax Regulations throughout the 20th Century. Offshore Markets, Swiss Tax Haven's Diplomacy and Fiscal Debates in International Organizations, from the League of Nations to the Organization for Economic Cooperation and Development », *Working Papers of the Paul Bairoch Institute*, Université de Genève, 2016.

1955 « Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la motion Eggenberger concernant une lutte plus efficace contre la fraude fiscale (du 25 mai 1962) », in *Feuille fédérale*, vol. 1, 1962, p. 1097-1159 ; « Arrêté du Conseil fédéral instituant des mesures contre l'utilisation sans cause légitime des conventions conclues par la Confédération en vue d'éviter les doubles impositions », 14 décembre 1962 [admin.ch/bundesrecht].

manœuvres d'évitement ou plutôt des signes d'hésitation dans la conduite de la politique suisse, un fait est clair : la défense du secret bancaire reste bel et bien le leitmotiv de la stratégie helvétique. Pour ce faire, dans les relations internationales, les négociateurs suisses bénéficient au début des années 1960, comme pendant l'avant-guerre, d'un atout déterminant : l'expatriation des avoirs vers la Suisse depuis la fin de la guerre, qui s'accélère fortement à partir de la deuxième moitié des années 1950, a parallèlement recomposé les enchevêtrements d'intérêts avec les élites européennes. Lors de conversations avec les ministres des Finances et des Affaires étrangères français, respectivement Wilfrid Baumgartner et Maurice Couve de Murville au début des années 1960, l'ambassadeur de Suisse à Paris obtiendra en ce sens les plus fermes assurances quant au respect du secret bancaire helvétique par le gouvernement hexagonal, tout en relevant au sujet des comptes suisses qu'« [i]*l est probablement peu d'hommes influents, issus d'un milieu social moyen ou élevé, représentatifs pour les partis du centre ou de la droite (même du centre gauche), qui n'utilisent ce système de fait* »[1956].

Au cours du dernier tiers du xxe siècle, le réseau de conventions de double imposition de la Confédération s'élargit ainsi considérablement sans que l'administration suisse s'engage dans la coopération fiscale internationale. Soixante-dix accords bilatéraux généraux contre la superposition d'impôts sont en vigueur en 2006, alors que, mis à part des dispositions très restreintes dans les relations avec la France, l'Allemagne et la Norvège, l'administration américaine reste la seule au monde à bénéficier d'une clause significative d'entraide administrative sur demande contre la fraude fiscale avec l'AFC[1957]. Instaurée par les dirigeants suisses au lendemain de la Première Guerre mondiale, cette politique vole finalement en éclats avec le déclenchement de la crise financière actuelle en 2007-2008. Sur fond de scandales à répétition, combinant activités illicites des banques suisses à l'étranger et usages frauduleux du havre fiscal helvétique par les plus hautes sphères politiques, économiques et culturelles des pays occidentaux, un délitement progressif du contenu juridique du secret bancaire vis-à-vis des administrations fiscales étrangères a été amorcé. Après que les autorités fédérales ont procédé à des démarches légalement douteuses de transmissions de renseignements sur la clientèle américaine dans le but d'amoindrir les sanctions applicables aux banques suisses par la justice états-unienne, le gouvernement helvétique s'est finalement engagé à reconnaître les prescriptions sur l'assistance fiscale de l'OCDE, à réviser le corpus de conventions de double imposition en y incluant des clauses d'entraide et à accepter dans le cadre de l'accord *Fair and Accurate Credit Transactions Act* que les instituts financiers

---

1956 Lettre très confidentielle d'Agostino Soldati, ambassadeur de Suisse à Paris, à Pierre Micheli, secrétaire général du Département politique fédéral, 20 juillet 1962, in *Documents diplomatiques suisses*, vol. 22, Zurich & Locarno & Genève : Chronos & Armando Dadò & Zoé, 2012, p. 197-199. Les entretiens avec W. Baumgartner ont eu lieu avant son départ du ministère des Finances au début de l'année 1962.

1957 Xavier Oberson, Howard Hull, *Switzerland in International Tax Law*, Amsterdam : IBFD, 2006, p. 262-267 et 309-312.

échangent automatiquement des informations sur leurs comptes avec les autorités états-uniennes[1958].

Facteur déclencheur de l'accentuation des pressions contre le secret bancaire, l'acuité de la crise financière actuelle et la rigueur des plans d'austérité budgétaire ont ainsi amené les gouvernements des principales puissances occidentales à contrer les pratiques de contournement de l'impôt des détenteurs de capitaux *via* le paradis fiscal suisse. Par rapport à l'après-Première Guerre mondiale – autre période de crise aiguë des finances publiques –, c'est pourtant bien plutôt la conjonction de trois conditions, mûries depuis la libéralisation financière des années 1980, qui explique la vigueur incomparable des attaques actuelles en direction du havre fiscal suisse. Tout d'abord, l'accentuation de la concurrence internationale entre les centres *offshore* et la captation d'une part conséquente du marché de l'évasion fiscale transnationale par les deux grandes puissances anglo-saxonnes ont, sans doute, encouragé dans une logique de concurrence interbancaire les pressions des gouvernements anglais et états-unien contre le géant suisse de la gestion de fortune, tout en amenuisant l'utilité structurelle du paradis fiscal helvétique pour les forces conservatrices européennes. Ensuite, l'explosion des transactions internationales de devises et l'apparition de la monnaie unique européenne ont fortement distendu le lien de causalité entre fuites des avoirs et crises monétaires, ce qui a offert une certaine latitude aux gouvernements dans leur engagement contre l'évasion fiscale des capitaux. Il est probable, enfin, que l'élargissement, la technicisation et l'autonomisation des administrations fiscales nationales ont concouru à l'intensité des pressions contre les centres *offshore*. Il suffit pour s'en convaincre de mettre en regard les efforts isolés et pathétiques d'un C. Clavier pour restreindre le secret bancaire suisse après la Grande Guerre avec la force de frappe dont dispose désormais l'Internal Revenue Service américain pour acculer les instituts helvétiques à transmettre des informations confidentielles. En somme, les facteurs exogènes, avancés pour expliquer la réussite de la défense du havre fiscal suisse durant l'entre-deux-guerres, se sont tour à tour affaiblis.

Perspectives de recherche

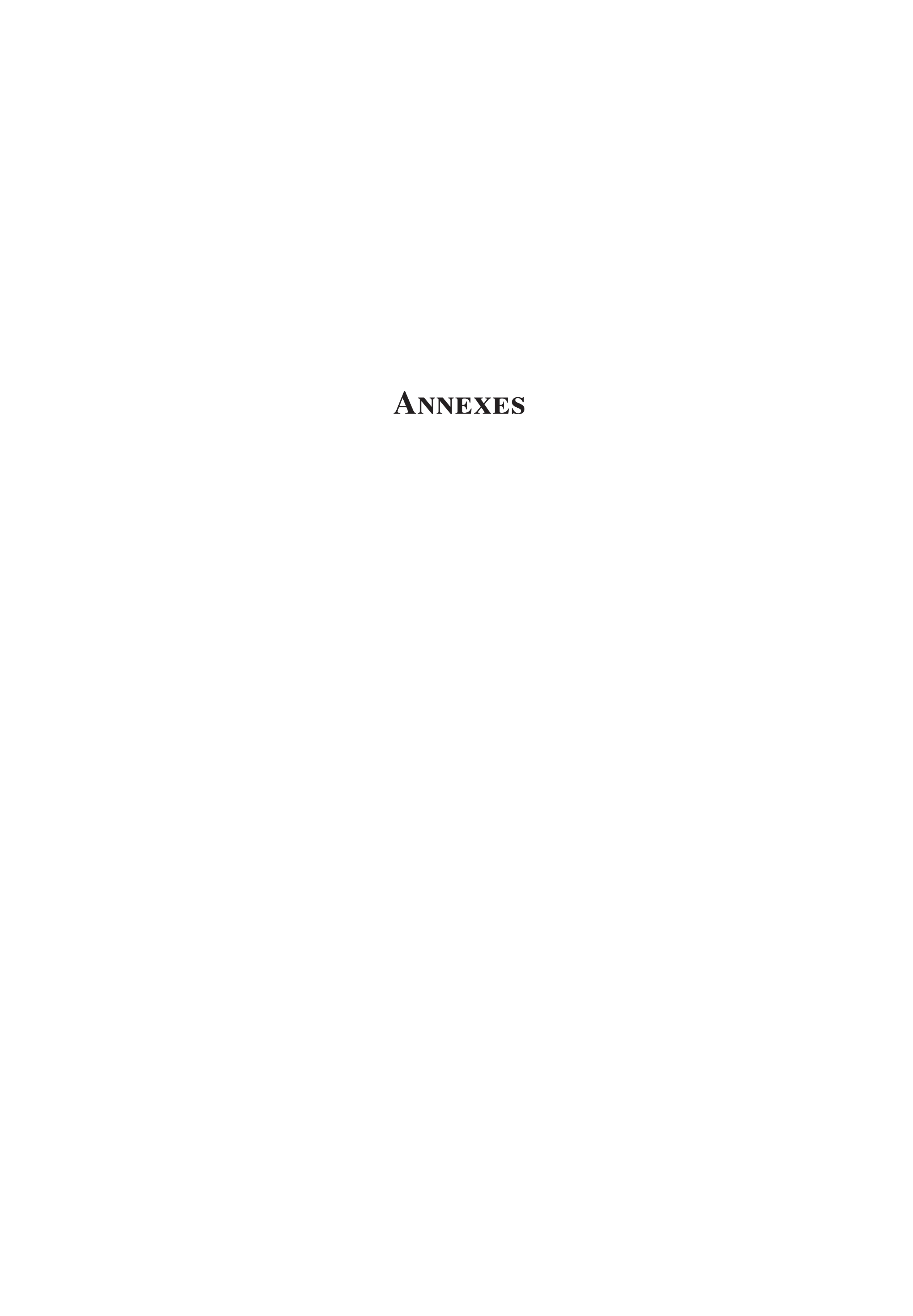
Arrivé au terme de l'analyse, il nous reste encore à tracer rapidement quelques pistes de recherches futures et plus générales que la présente étude invite à explorer. Le premier champ de recherche touche à l'histoire fiscale de l'entre-deux-guerres. Si les perspectives nationales sur le développement de la fiscalité au début du xxe siècle se sont sensiblement améliorées durant la dernière décennie, il manque en effet à ce jour une étude globale des confrontations politiques qui se sont déroulées autour de la taxation des capitaux dans l'après-Première Guerre mondiale. Ce programme de

[1958] Pour la situation actuelle, voir par exemple Secrétariat d'État aux questions financières internationales, « Rapport 2016 sur les questions financières et fiscales internationales », février 2016, p. 36-49.

recherche devrait entre autres déterminer avec précision dans quelle mesure la fuite des capitaux a contribué à la mise en échec des prélèvements sur la fortune au lendemain de la guerre. Les historiens de la fiscalité pourraient par la même occasion étudier plus en profondeur le fossé, maintes fois souligné dans le présent ouvrage, entre taxations légales et pratiques d'imposition. À quel point ce hiatus résulte-t-il de la déficience et de l'impréparation des différentes administrations nationales ou découle-t-il plutôt d'une stratégie volontairement élaborée par les forces conservatrices pour amoindrir les ponctions sur les capitaux sans passer par le débat démocratique ? Une telle analyse gagnerait finalement à être soutenue par l'élaboration d'un appareil statistique valable sur la taxation directe durant l'entre-deux-guerres. Il faut rappeler à ce titre que le chercheur ne bénéficie pas à ce jour de données uniformisées et exhaustives sur l'évolution d'un indice aussi déterminant que les quotes-parts fiscales globales en Europe pour cette période. Les bases solides d'une sociologie financière des États occidentaux durant la première moitié du XXe siècle seraient de cette manière établies et une lacune dans l'histoire financière de l'entre-deux-guerres serait comblée. Du fait du caractère révélateur du phénomène fiscal sur les rapports entre groupes sociaux, un regard neuf concernant les affrontements politiques et leur spécificité nationale durant cette période serait en retour amené.

Le second champ de recherche, plus vaste, que cet ouvrage invite à défricher est l'histoire de la finance *offshore*. Pour les années suivant le premier conflit mondial tout comme pour le deuxième après-guerre, la quantification précise des fuites illégales de capitaux et, partant, la mesure de son impact économique font encore défaut. Cette recherche a indiqué que les fonds d'archives sur la double imposition, encore très peu exploités par les historiens, donnent accès à de nombreuses données inédites tant quantitatives que qualitatives sur la finance *offshore*. Mais c'est surtout le croisement systématique entre les données issues des balances des paiements, des archives bancaires des pays de destinations des capitaux et des statistiques sur la fraude fiscale fournies par les administrations nationales qui devrait permettre d'établir, sur un socle plus solide, l'histoire des paradis fiscaux durant la première moitié du XXe siècle. Enfin, le troisième élargissement possible à ce livre touche à l'histoire des organisations internationales. D'une part, même si au-delà de la Seconde Guerre mondiale les études de fiscalité internationale sont plus abondantes, une prolongation de l'analyse à l'ONU et à l'OCDE sur la base d'une recherche intensive en archives manque encore à ce jour. Il serait intéressant d'étudier, entre autres, la continuité, sociologique et idéologique, entre les travaux de la SDN et les activités ultérieures de l'ONU à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la capacité d'obstruction des représentants des paradis fiscaux au sein de ces deux organismes ou encore la politique sur l'évasion fiscale suivie par le Secrétariat de l'OCDE en comparaison du manque d'initiative des officiels de l'OEF sur ce dossier. D'autre part, l'échec de la lutte contre l'évasion fiscale à la SDN pourrait servir de cadre d'analyse pour aborder d'autres thématiques débattues à Genève durant l'entre-deux-guerres. On l'a relevé pour la politique française contre l'évasion fiscale, depuis

R. Poincaré jusqu'au Front populaire : compte tenu de la faiblesse institutionnelle de l'organisation internationale et des difficultés inhérentes au multilatéralisme, la délégation de problématiques sensibles à la SDN peut parfois apparaître comme une tactique ingénieuse visant à s'en défaire, tout en faisant mine de les traiter. Dans cette perspective, l'examen d'une série de travaux multilatéraux menés dans les domaines économiques pourrait sans doute permettre de montrer qu'il ne s'agit ni de succès ni d'échecs, mais bien de faillites programmées.



Annexes

1. Recettes fiscales totales et directes pour l'ensemble des collectivités publiques et pour l'État central (en millions de monnaie nationale)

	ALL				BE				CH				FR				PB				Roy.-Uni				USA			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1910			1 497	3,6%	364	38,7%	295	33,6%	248	55,1%	93	2,3%	4 539	33,0%	3 685	25,7%			150	40,9%	189	57,0%	119	31,7%				
1911			1 663	3,4%			303	32,8%			89	2,5%			4 153	26,2%			157	42,0%			170	51,9%				
1912			1 639	3,3%	407	37,4%	325	31,7%			97	2,3%			3 969	26,6%	206	52,0%	161	40,9%			155	47,8%				
1913	2 466	29,1%	1 642	3,7%					287	62,5%	96	2,4%			3 854	17,7%			170	41,1%			158	46,0%	2 271	65,6%	662	7,6%
1914			1 563	3,6%			314	27,1%			74	2,9%			3 246	20,9%			171	43,4%			169	45,8%				
1915			1 400	26,3%							66	7,8%	3 910	31,7%	3 071	20,6%			195	48,3%	311	58,7%	229	43,9%				
1916			1 400	10,4%							158	50,8%			3 938	18,0%			272	56,3%			296	54,7%				
1917			6 883	71,7%							205	66,4%			4 881	19,6%	592	75,9%	503	72,7%			530	77,9%				
1918											274	73,9%			4 949	20,3%			506	72,3%			666	74,2%				
1919											323	67,7%			7 543	18,5%			612	67,3%			905	67,3%				
1920									754	78,3%	297	55,0%	14 513	25,6%	12 848	18,9%			744	65,5%	1 168	69,5%	1 049	66,0%				
1921											235	37,3%			17 895	34,6%			666	66,3%			1 021	65,0%				
1922							2 025	27,9%			348	40,8%			18 733	33,1%	794	70,5%	592	62,7%			799	60,8%	7 387	78,3%	3 371	65,8%
1923							3 120	44,6%			282	17,0%			22 210	35,4%			531	59,2%			743	59,3%				
1924			7 236	42,5%			3 394	38,7%			291	14,1%			27 686	35,9%			505	54,8%			664	59,1%				
1925	10 370	52,9%	6 855	41,9%	4 543	45,7%	4 068	43,8%	768	60,5%	302	11,5%	33 963	40,1%	32 210	38,8%			540	53,1%	836	66,9%	676	59,0%				
1926			6 705	39,6%			5 923	36,8%			448	35,7%			40 272	33,6%			571	52,2%			672	58,2%				
1927			8 501	45,2%			7 615	28,8%			345	13,1%			44 850	43,8%	805	62,5%	580	51,0%			656	56,3%	9 451	78,1%	3 364	67,7%
1928	14 718	63,8%	10 376	54,1%			8 833	29,6%			381	8,1%			47 848	40,7%			571	47,6%			691	56,3%				
1929			10 425	54,0%			10 773	30,2%			425	14,4%			61 591	36,7%			548	46,3%			684	54,9%				
1930	14 556	63,5%	10 100	52,0%			8 072	32,4%	1 290	64,7%	583	31,2%	53 358	42,3%	50 422	40,9%	838	62,3%	582	49,3%	850	64,7%	674	55,5%				
1931			8 748	49,1%			7 535	32,7%			439	10,2%			48 495	40,7%			502	44,5%			701	58,1%				
1932			7 145	36,6%			7 550	28,0%			422	9,1%			37 798	44,8%			461	39,1%			730	58,8%	7 977	74,4%	1 813	59,6%
1933	11 151	50,5%	7 318	33,2%			7 866	26,8%			389	6,0%			43 942	38,9%							720	54,1%				
1934			8 945	36,0%			8 189	30,9%			440	9,9%			41 003	41,6%							707	52,0%	8 854	61,7%	2 942	36,2%
1935			10 655	42,8%			8 327	28,1%			435	14,3%	39 182	41,9%	37 762	39,7%	631	42,2%	499	31,5%	882	60,9%	707	51,2%				
1936	17 032	58,4%	12 996	48,5%	10 251	33,3%	8 931	29,2%			412	14,4%			38 893	40,8%			501	31,7%			738	51,2%	10 583	62,2%	3 882	50,9%
1937	20 727	61,0%	16 098	52,5%			9 491	26,3%			424	13,3%			44 564	42,4%			582	32,6%			782	51,1%				
1938			20 777	57,1%	11 008	35,7%	9 513	31,9%	1 042	56,7%	460	13,0%			57 220	45,5%			600	35,0%			839	53,0%	12 949	65,3%	5 344	62,2%
1939			26 701	59,5%			9 606	34,7%			524	12,6%			66 342	47,7%			645	33,0%			895	55,6%				

Note : 1 : Recettes fiscales totales ; 2 : Part des impôts directs dans les recettes fiscales totales ; 3 : Recettes fiscales de l'État central ; 4 : Part des impôts directs dans les recettes fiscales de l'État central.

Source : Europe : Flora *et al.*, *op. cit.*, vol. 1, 1983, p. 257-343 ; États-Unis : Carter *et al.*, *op. cit.*, vol. 5, 2005, Tables Ea24-51, Ea 132-159, Ea 348-384, Ea 489-518. Pour les États-Unis, les impôts directs sont composés de : impôts sur le revenu + impôts sur la propriété + une partie des « autres impôts ». Sur la base d'un recueil de statistiques plus ancien (U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, Washington : U.S. Department of Commerce, 1975), cette partie des autres impôts a été approximativement déterminée de la façon suivante : pour l'État central, la totalité des « autres taxes » est considérée comme des impôts directs, tandis que pour les impôts locaux, la moitié des « autres taxes » est assimilée à des impositions directes. Dans l'Annexe 4, pour le calcul sur la centralisation des impôts, il n'a toutefois pas été tenu compte des « autres taxes ».

2. Taux théoriques d'imposition sur le revenu de la fortune en France, en Grande-Bretagne et en Suisse

	France				Grande-Bretagne				Suisse			
	20 000	**100 000**	**1 000 000**	**5 000 000**	**20 000**	**100 000**	**1 000 000**	**5 000 000**	**20 000**	**100 000**	**1 000 000**	**5 000 000**
1914	4%	4%	4%	4%	0%	0%	8%	12%	10%	13%	18%	20%
1919	5%	5%	11%	29%	0%	3%	30%	43%	4%	7%	15%	16%
1920	10%	11%	23%	49%	0%	3%	29%	47%	5%	8%	18%	19%
1921	10%	11%	23%	48%	0%	3%	28%	47%	8%	12%	29%	37%
1922	10%	10%	21%	45%	0%	0%	22%	40%	8%	13%	33%	43%
1923	10%	11%	27%	57%	0%	0%	19%	36%	8%	13%	34%	42%
1924	12%	13%	35%	72%	0%	0%	19%	37%	8%	12%	32%	40%
1925	12%	13%	33%	64%	0%	0%	17%	31%	9%	13%	34%	40%
1926	18%	19%	32%	46%	0%	0%	17%	31%	8%	13%	33%	40%
1927	18%	19%	30%	45%	0%	0%	17%	31%	8%	12%	32%	39%
1928	18%	19%	31%	48%	0%	0%	17%	31%	8%	12%	32%	39%
1929	18%	19%	31%	48%	0%	0%	17%	33%	8%	12%	32%	38%
1930	16%	17%	29%	46%	0%	0%	18%	37%	8%	12%	32%	38%
1931	16%	16%	27%	45%	0%	2%	22%	37%	10%	13%	34%	41%
1932	16%	16%	28%	48%	0%	4%	23%	41%	10%	13%	34%	42%
1933	17%	17%	29%	49%	0%	4%	23%	42%	10%	12%	28%	31%
1934	17%	17%	27%	45%	0%	5%	22%	41%	11%	14%	35%	45%
1935	24%	24%	36%	58%	0%	3%	22%	41%	11%	15%	35%	45%
1936	18%	18%	35%	68%	0%	0%	20%	37%	13%	17%	40%	53%
1937	24%	24%	45%	80%	0%	0%	21%	39%	13%	17%	42%	55%
1938	26%	27%	55%	87%	0%	0%	23%	43%	13%	17%	42%	55%
1939	27%	28%	58%	88%	0%	1%	31%	54%	13%	17%	42%	55%

Note :

– Le tableau présente les taux moyens d'imposition sur les revenus d'une fortune de 20 000, 100 000, 1 000 000 et 5 000 000 CHF pour un homme marié et sans enfant. Les taux suisses sont la moyenne du cumul des taxes communales, cantonales et fédérales à Bâle, Zurich et Genève, selon les données de l'étude annuelle de l'AFC, *Les impôts sur le revenu et le capital* (devient en 1925, *Les impôts sur le produit du travail et le capital* ; puis dès 1929 *Charge fiscale en Suisse*). À ces taux, a été encore ajouté l'impôt fédéral sur les coupons (taux pour les dividendes), qui n'est pas toujours pris en compte par l'AFC.

Le calcul effectué ensuite est très simple : Taux suisse = ([Taux commune et canton à Zurich] + [Taux commune et canton à Bâle] + [Taux commune et canton à Genève])/3 + Impôt fédéral direct (1921-1932 : deuxième impôt de guerre ; 1934-1939 : impôt de crise) + impôt sur les coupons (1921-1939).

Les rendements sur le capital utilisés par l'AFC sont les suivants : 4 % en 1914, 5 % en 1919, 6 % en 1920-1921, 5 % en 1922-1930, 4 % en 1931-1939. Deux incohérences, liées au deuxième impôt fédéral de guerre, n'ont pas été corrigées pour la période 1921-1932 : 1) le rendement du capital pris en compte pour l'impôt fédéral est systématiquement de 5 % ; 2) l'impôt de guerre est perçu par tranche de quatre ans sur une moyenne de la fortune des quatre années précédentes. Même si, ensuite, un quart de chaque tranche est payé annuellement, la base d'imposition n'est donc pas la même que celle des cantons et des communes.

Les études suivantes de l'AFC ont été utilisées :

– Taux du deuxième impôt fédéral de guerre, 1921-1932 : AFC, *op. cit. 1914-1924*., p. 40.

– Taux cantons et communes, 1914-1933 :

1919-1921 : AFC, *op. cit. 1921*, p. 27-28.
1922 : AFC, *op.cit. 1922*, p. 32-33.
1914, 1923-1924 : AFC, *op.cit. 1914-1924*, p. 68-69.
1925 : AFC, *op.cit. 1925*, p. 30-31.
1926-1928 : AFC, *op.cit. 1928*, p. 32-33.
1929-1931 : AFC, *op.cit. 1931*, p. 31-32.
1932-1933 : AFC, *op.cit. 1933*, p. 29-30.

– Taux cantons, communes et Confédération, 1934-1939 :

1934 : AFC, *op.cit. 1934*, p. 29-30.
1935 : AFC, *op.cit. 1935*, p. 29-30.
1936 : AFC, *op.cit. 1936*, p. 33-34.
1937 : AFC, *op.cit. 1937*, p. 30-33.
1938 : AFC, *op.cit. 1938*, p. 30-33.
1939 : AFC : *op.cit. 1939*, p. 28-31.

L'évolution des taux de l'impôt sur les coupons entre 1921 et 1939 est recensée dans Oechslin, *op.cit.*, 1967, p. 122-125.
– Sur cette base, les impôts sur le revenu français et britannique ont pu être calculés en utilisant le taux de change du Graphique 2. (Pour 1914, le taux de change de 1913 a été utilisé).
En ce qui concerne la France, le taux est le cumul de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (sur les actions) et de l'impôt général sur le revenu. Pour ce dernier, les déductions forfaitaires pour les hommes mariés ont été prises en compte, tout comme les majorations pour les couples sans enfant et les augmentations rétroactives des taux.
Pour la Grande-Bretagne, le taux est le cumul de *l'income tax* et de la *super-tax* (*sur-tax*). Les déductions accordées à un homme marié et les réductions de taux pour les bas revenus ont été intégrées au calcul.
– En dépit de la relative sophistication des calculs comparatifs et de leur apparente précision, il faut préciser que ces chiffres doivent être considérés avec une certaine prudence pour plusieurs raisons. D'une part, les taux anglais et français fluctuent en partie en raison de la variation du taux de change vis-à-vis du CHF sans que ces variations ne signifient nécessairement une évolution équivalente du pouvoir d'achat de la monnaie en France ou en Grande-Bretagne. D'autre part, sans même évoquer les pratiques fiscales réelles, les principes légaux de détermination de la fortune et du revenu imposables n'ont pas été uniformisés. Or, ceux-ci varient très fortement d'une législation à une autre. Rappelons simplement qu'en France les impôts payés l'année précédente sont déductibles du revenu passible de l'impôt général, ce qui réduit considérablement les taux effectifs pour les très gros contribuables.

Source :
Suisse : Administration fédérale des contributions, *op.cit.*, 1919-1939 ; Oechslin, *op.cit.*, 1967, p. 122-125.
France : Hautcoeur, *op.cit.*, 1994, p. 228 ; Piketty, *op.cit.*, 2001, p. 263-279.
Grande-Bretagne : *Report of the Commissioners*, *op.cit.*, 1914-1940.

3. Liste des accords fiscaux

Liste des conventions bilatérales sur la fiscalité internationale conclues avant 1914

Date	Pays	Type d'accords	Impôts
1843	Belgique – France	évasion fiscale	successions
1845	Belgique – Pays-Bas	évasion fiscale	successions
1845	Belgique – Luxembourg	évasion fiscale	successions
1851	Pays-Bas – Allemagne (Zollverein)	double imposition	navigation
1856	Grèce – Autriche	double imposition	successions
1872	**Grande-Bretagne – Vaud**	**double imposition**	**successions**
1895	Inde – Royaume-Uni	double imposition	successions
1899	Autriche – Prusse	double imposition	revenus
1899	États-Unis – Grande-Bretagne	double imposition	successions
1901	Autriche – Liechtenstein	double imposition	revenus
1903	Autriche – Saxe	double imposition	revenus
1904	**Italie – Suisse**	**double imposition**	**marchands**
1905	Autriche – Wurtemberg	double imposition	revenus
1906	Autriche – Italie	double imposition	marchands
1906	Alsace – Luxembourg	double imposition	frontaliers
1906	Italie – Roumanie	double imposition	marchands
1907	Autriche – Hongrie	double imposition	revenus
1907	France – Grande-Bretagne	évasion fiscale	successions
1908	Autriche – Bade	double imposition	revenus
1909	Luxembourg – Prusse	double imposition	revenus
1910	**Alsace – Bâle-ville et Bâle-Camp.**	**double imposition**	**frontaliers**
1910	Allemagne – Grèce	double imposition	successions
1910	**Bâle-ville – Prusse**	**double imposition**	**revenus**
1911	Alsace – Soleure	double imposition	frontaliers
1911	**Allemagne – Argovie**	**double imposition**	**successions**
1911	**Allemagne – Soleure**	**double imposition**	**successions**
1912	Autriche – Hesse	double imposition	revenus
1913	Autriche – Bavière	double imposition	revenus
1913	**Bâle-ville – Bade**	**double imposition**	**frontaliers**
1913	Luxembourg – Hesse	double imposition	revenus
1913	Norvège – Suède	double imposition	entreprises
1913	**Allemagne – Zurich**	**double imposition**	**successions**

Note :
La liste n'est très probablement pas totalement exhaustive. Des arrangements relatifs à la fiscalité internationale ont par exemple pu être inclus au sein d'autres conventions (entre autres dans les traités d'établissements).

Source :
– ASDN, F.7-F.39, Documents de travail du Comité financier (1922-1923). En particulier : F.39, Mémorandum du Secrétariat sur les conventions bilatérales existant ou ayant existé en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 29 mai 1923. Voir également F/Fiscal/114, Liste des arrangements internationaux relatifs aux problèmes fiscaux dressée par M. Carroll, 25 mai 1939.

Liste des conventions bilatérales sur la fiscalité internationale conclues entre 1919 et 1939

Date	Pays	Mesures contre la double imposition	Mesures contre l'évasion fiscale
1921	Allemagne – Tchécoslovaquie	O	O
1922	Allemagne – Autriche	O	O
	Autriche – Italie	O	X
	Autriche – Tchécoslovaquie	O	O 1926
1923	Allemagne – Hongrie	O	O
	Hongrie – Tchécoslovaquie	O	X
1924	Autriche – Hongrie	O	O 1928
	Italie – Tchécoslovaquie	O	X
1925	Allemagne – Italie	O	O 1938
	Allemagne – URSS	O	X
	France – Monaco	X	O
	Italie – Hongrie	O	X
	Pologne – Tchécoslovaquie	O	O
1926	Estonie – Lettonie	X	O
	Grande-Bretagne – Irlande	O	X
1927	Autriche – Suisse	O	X
	Danemark – Islande	O	X
1928	Allemagne – Suède	O	O 1935
	Autriche – Pays-Bas	O	X
	Hongrie – Pologne	O	X
	Hongrie – Yougoslavie	O	O
1929	Autriche – Liechtenstein	O	X
1930	France – Italie	O	O
1931	Allemagne – Suisse	O	X
	Belgique – France	O	O
	Belgique – Italie	O	O
	Belgique – Luxembourg	O	O
	Finlande – Suède	O	X
1932	Autriche – Pologne	O	O
	Danemark – Suède	O	X
	Hongrie – Roumanie	O	O
1933	Belgique – Pays-Bas	O	O
	Roumanie – Yougoslavie	O	O
1934	Roumanie – Tchécoslovaquie	X	O
1935	Allemagne – Finlande	O	O
	Pays-Bas – Suède	O	X
1936	Allemagne – Pologne	O	X
	France – Suède	O	O
	Hongrie – Suède	O	X
1937	Allemagne – Roumanie	O	O
	Danemark – Finlande	O	X
	France – Suisse	O	X
	Islande – Suède	O	X
1938	Allemagne – Belgique	O	O
	Italie – Roumanie	O	X

Date	Pays	Mesures contre la double imposition	Mesures contre l'évasion fiscale
1939	Afrique du Sud – Rhodésie	O	X
	Allemagne – Danemark	O	X
	États-Unis – France	O	O
	États-Unis – Suède	O	O

Note : Seuls les accords généraux de double imposition et d'assistance fiscale sont recensés. Les conventions limitées aux agents ou aux entreprises de navigation n'y figurent donc pas. De même, les accords au sein d'un même empire colonial ou les accords avec des territoires administrés par la SDN (par ex. Dantzig) ne sont pas pris en compte.

Source : Carroll, *op. cit.*, 1939, p. 58 ; ASDN, F/Fiscal/99, Mémorandum de M. Carroll, « La relation entre les dispositions tendant à supprimer la double imposition des revenus et l'assistance mutuelle dans les conventions fiscales internationales », 29 septembre 1937 ; F/Fiscal/114, Liste des arrangements internationaux relatifs aux problèmes fiscaux dressée par M. Carroll, 25 mai 1939 ; F/Fiscal/130, Mesures tendant à éviter l'évasion fiscale internationale. Modèles de convention de 1928, et certaines des conventions conclues en la matière, 30 novembre 1942.

4. Imposition des revenus des capitaux exportés : conventions types de la SDN et modèle de l’OCDE

	Convention type 1927	Convention type A 1928	Convention type B 1928	Convention type C 1928	Convention OCDE 1963
Créances hypothécaires	IC : Imposition à la source IP : Imposition au domicile	IC : Imposition à la source IP : Imposition au domicile	Imposition à la source	Imposition à la source	[Imposition à la source]
Obligations publiques ou privées, prêts, comptes bancaires	IC : Imposition à la source, avec détaxation sur justification (dans ce cas possibilité d’imposition au domicile) IP : Imposition au domicile	IC : Imposition à la source [détaxation possible sur justification ; dans ce cas possibilité d’imposition au domicile] IP : Imposition au domicile	Imposition au domicile Si imposition à la source, remboursement sur justification	Imposition à la source et/ou imposition au domicile (ou partage)	Imposition au domicile, ainsi qu’à la source (taux maximum de 10 %)
Dividendes	IC : Imposition à la source [détaxation possible sur justification ; dans ce cas possibilité d’imposition au domicile] IP : Imposition au domicile	IC : Imposition à la source [détaxation possible sur justification ; dans ce cas possibilité d’imposition au domicile] IP : Imposition au domicile	Imposition au domicile Si imposition à la source, remboursement sur justification	Imposition à la source et/ou imposition au domicile (ou partage)	Imposition au domicile, ainsi qu’à la source (taux maximum de 15 %)
Bénéfices industriels et commerciaux	Imposition à l’établissement stable Définition des « Établissements stables » : sièges de direction, filiales, succursales, fabriques, ateliers, agences, magasins, bureaux, dépôts Exception : agents autonomes, entreprises de navigation maritime, [aérienne et fluviale] [dérogation possible sur les entreprises de navigation]	Imposition à l’établissement stable Définition des « Établissements stables » : sièges de direction, succursales, fabriques, ateliers, agences, magasins, bureaux, dépôts Exception : agents autonomes, entreprises de navigation maritime, aérienne et [fluviale]	Imposition à l’établissement stable Définition des « Établissements stables » : sièges de direction, succursales, exploitations minières ou pétrolières, fabriques, ateliers, agences, magasins, bureaux, dépôts Exception : agents autonomes, entreprises de navigation maritime, aérienne et [fluviale]	Imposition à l’établissement stable Définition des « Établissements stables » : sièges de direction, succursales, exploitations minières ou pétrolières, fabriques, ateliers, agences, magasins, bureaux, dépôts Exception : agents autonomes, entreprises de navigation maritime, aérienne et [fluviale]	Imposition à l’établissement stable Définition des « Établissements stables » : sièges de direction, succursales, bureaux, usines, ateliers, mines, puits de pétrole ou de gaz Exception : agents autonomes, entreprises de navigation maritime, intérieure et aérienne Les filiales ne sont pas des établissements stables (mais possibilités explicites de redressements comptables)
Méthodes d’élimination de la double imposition au pays de résidence	Imposition de l’ensemble des revenus au domicile, avec soit crédit d’impôts sur toutes les taxes perçues à la source soit exemption des revenus déjà taxés à la source	Imposition de l’ensemble des revenus au domicile, avec soit crédit d’impôts sur les taxes perçues à la source sur les biens immobiliers et les revenus industriels et commerciaux soit exemption des revenus tirés de biens immobiliers et de revenus industriels et commerciaux déjà taxés à la source	Imposition de l’ensemble des revenus au domicile, avec soit crédit d’impôts sur toutes les taxes perçues à la source soit exemption des revenus déjà taxés à la source	Pas de dispositions	Exemption au domicile des revenus taxés à la source ou crédits d’impôts sur les taxes perçues à la source

Notes : en [X] : dérogation figurant dans le commentaire du texte.
IC = impôt proportionnel « cédulaire »
IP = impôt général progressif

5. Principales mesures incluses dans les conventions bilatérales de double imposition signées par la Suisse

	Autriche (1927)	Grande-Bretagne (1931)	Allemagne (1931)	France (1937)
Valeurs mobilières	– Imposition au domicile des prêts, mais les impôts prélevés à la retenue à la source ne sont pas abrogés		– Imposition au domicile, mais les impôts prélevés à la retenue à la source ne sont pas abrogés	– Imposition généralement au domicile, mais les impôts prélevés à la retenue à la source ne sont pas abrogés
Hypothèques	– Imposition au domicile des prêts garantis sur hypothèques		– Imposition des hypothèques à la source – Détaxation à la source des crédits gagés sur hypothèques des banques	– Imposition généralement au domicile, mais les impôts prélevés à la retenue à la source ne sont pas abrogés
Filiales	– Les filiales ne sont pas assimilées à des établissements stables		– Les filiales ne sont pas assimilées à des établissements stables	– Les filiales ne sont pas assimilées à des établissements stables – Les filiales ne sont pas soumises à l'impôt sur les revenus des valeurs mobilières – L'administration a toutefois le droit d'effectuer des rectifications comptables
Succursales	– Imposition à la source des bénéfices de la succursale		– Imposition à la source des bénéfices de la succursale	– Imposition à la source des bénéfices de la succursale – L'assiette de l'impôt sur les revenus mobiliers ne peut pas excéder le montant des bénéfices imposables
Agences	– Détaxation à la source des revenus des agents intermédiaires s'ils ne possèdent pas de dépôts de marchandise	– Détaxation à la source des revenus des agents intermédiaires – Si le contrat est passé en Suisse, un dépôt de marchandises ne constitue pas un critère de taxation	– Détaxation à la source des représentants indépendants – Un dépôt de marchandise ne constitue pas un critère de taxation s'il sert à la transformation et à la réexpédition de produits	– Détaxation à la source des agents autonomes – Un dépôt de marchandise ne constitue pas un critère de taxation
Licences			– Aucune disposition spécifique – Garantie orale en 1931 d'imposition des revenus de licence au domicile	– Imposition des revenus de licence à la source seulement s'ils représentent des revenus d'établissement stable
Assistance fiscale	Aucune	Aucune	Projet de convention à transmettre aux cantons	Discussions remises à des négociations ultérieures

6. Récapitulatif sur la délimitation du secret bancaire en Europe après la Première Guerre mondiale

– Allemagne : Comme dans tous les principaux pays européens, la pratique juridique allemande sanctionne l'existence d'un devoir général de confidentialité des banques sur les affaires de leurs clients. Devant les tribunaux, les banquiers allemands sont tenus d'informer les autorités judiciaires lors de procédures pénales. En matière civile, la protection du secret bancaire est reconnue, même si elle varie selon les cas et qu'il semble qu'elle s'affaiblisse encore après l'arrivée des nazis au pouvoir[1959]. Face à l'administration fiscale, le secret bancaire est levé en 1919, autant pour l'impôt sur le revenu et le capital (24 juin et 13 décembre 1919) que pour le prélèvement des taxes successorales (10 septembre 1919), et le droit de regard de l'administration fiscale sur les comptes en banque est maintenu par la suite[1960].

– France : La justice française reconnaît un devoir usuel de confidentialité sur les affaires bancaires. La communication à des tiers par le banquier d'informations relatives à un client est par exemple assimilée, dans un arrêt de la cour d'appel de Paris du 17 octobre 1931, à une faute grave. Les juristes s'accordent à dire que lors des procédures judiciaires, tout comme pour la perception des droits de mutation et de succession (21 juin 1875), les banquiers ne peuvent en revanche invoquer le secret bancaire[1961]. La levée du secret bancaire est étendue par la suite, notamment à l'impôt sur les valeurs mobilières (29 mars 1914). Dans la pratique, comme on l'a noté, les Contributions directes se gardent – semble-t-il – de violer la confidentialité des comptes en banque pour la perception de l'impôt général sur le revenu entre 1925-1926 et 1934-1935[1962].

– Grande-Bretagne : Si la Grande-Bretagne respecte également le devoir de discrétion des banques, celui-ci découle d'une pratique, reconnue par les tribunaux, et n'est mentionné précisément dans aucune loi. D'après le Banker's Book Evidence Act du 23 mai 1879, respecté encore durant l'entre-deux-guerres, le secret bancaire est levé en outre devant la justice en matière civile et pénale[1963]. Dans les procédures

[1959] Hans Scheer, *Das Bankgeheimnis*, Leipzig : Universitätsverlag von Robert Noske, 1931, p. 76-79 ; *Nationalzeitung*, « Die internationale Regelung des Bankgeheimnisses », 9 décembre 1931 ; Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 205-206.

[1960] Voir en particulier Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 60-78. Voir également Schubert, *op. cit.*, 1929, p. 70-77 ; Scheer, *op. cit.*, 1931, p. 88-91 ; Sacker, *op. cit.*, 1933, p. 123 ; Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 206.

[1961] Sur la garantie du secret bancaire devant la justice en France, voir Sacker, *op. cit.*, 1933, p. 36 ss. Également Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 201-202. Sur les restrictions du secret bancaire en matière fiscale, Dalsheim, *op. cit.*, 1922, p. 88-90 ; Capitaine, *op. cit.* 1936, p. 202-204 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 312-313.

[1962] *Recueil hebdomadaire de jurisprudence*, « Notes fiscales. Le droit de communication des Administrations », 14 et 28 juin 1934, p. 45-52 ; Tristram, art. cit., 1999, p. 232-233.

[1963] *Nationalzeitung*, « Die internationale Regelung des Bankgeheimnisses », 9 décembre 1931 ; Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 198-200 ; PRO, IR 40/5070, Lettre de C. Wakely, représentant britannique au Comité fiscal

de taxation ordinaires, le secret bancaire est en revanche largement respecté par l'Inland Revenue. Depuis l'*Income tax Act* de 1918, la législation de l'impôt sur le revenu contient même une clause explicite sur la non-obligation pour les banquiers de transmettre des informations sur les dividendes et les intérêts touchés par leurs clients[1964]. Toutefois, cette disposition est contredite au moins de trois manières : premièrement, l'*Income tax Act* contient un autre article en contradiction avec cette prescription ; deuxièmement, les caisses d'épargne doivent fournir annuellement un relevé de leurs dépôts ; troisièmement, l'Inland Revenue s'octroie le droit d'obtenir des renseignements sur les détenteurs de bons du Trésor détaxés à la source. À partir du *Finance Act* de 1939, les banques sont en sus astreintes à transmettre des informations au fisc sur les résidents britanniques bénéficiaires de coupons de titres anglais[1965].

– Pays-Bas : Il est généralement admis qu'aux Pays-Bas, le secret bancaire est intégralement respecté par les administrations fiscales, quoique la situation ne soit pas très claire pour les successions[1966]. En revanche, selon la jurisprudence, le banquier ne

de la SDN, à M. Carroll, représentant états-unien au Comité fiscal de la SDN, 8 janvier 1938 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 307-309. Le *locus classicus* sur la garantie du secret bancaire constitue le jugement Tournier v. National Provincial Union Bank of England de 1924. PRO, IR 40/5070, Rapport « The duty of secrecy owed by bankers and stockbrokers », par T. K. Bewley, conseiller à l'Ambassade britannique à Washington, transmis à C. Wakely, 4 janvier 1938.

1964 *The Income Tax Act, 1918, op. cit.*, 1946, « Income Tax Act 1918, section C.8, 354 » : « [R]*ien dans ces règles n'impose à un banquier* […] *l'obligation de divulguer quelque renseignement en relation avec les affaires de toute personne pour le compte de laquelle il agit.* » Sur le secret bancaire vis-à-vis du fisc britannique, voir Schubert, *op. cit.*, 1929, p. 85-86 ; Sacker, *op. cit.*, 1933, p. 124-125 ; Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 199 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 309-310.

1965 1) L'article contesté consiste en une obligation pour tout agent agissant pour le compte d'une personne tierce de transmettre des informations sur la fortune de cette dernière à l'administration fiscale. *The Income Tax Act, 1918*, *op. cit.*, 1946, « Income Tax Act 1918, section 103 ». L'administration fiscale utilise effectivement cet article pour obtenir des informations auprès des banques. Metropolitan Archives, CLC/B/029/MS32079A/1, Lettre de F. P. Winterbotham, chief general manager, National Provincial Bank Limited, à Waterhouse & Co, 24 octobre 1928. 2) Pour l'exception concernant les *savings banks*, qui tient au fait que les intérêts de leurs dépôts ne sont pas taxables à la source, voir *The Income Tax Act, 1918, op. cit.*, 1946, « Income Tax Act 1918. Relief : Savings banks, & 39 ». 3) Pour le droit reconnu à l'Inland Revenue d'obtenir des informations auprès des banques sur les détenteurs des bons du Trésor britanniques détaxés à la source, *The Income Tax Act, 1918*, *op. cit.*, 1946, « Income Tax Act 1918, &49 ». Ce droit, contesté par les financiers au milieu des années 1920, est validé lors du jugement « Attorney general v. National Provincial Bank », le 5 juillet 1928. Metropolitan Archives, CLC/B/029/MS32018, Report of the Committee of the British Bankers' Association for the year ended March 31st, 1929. Comme le constate un rapport de l'administration fiscale à la SDN, les exceptions sur les caisses d'épargne et les bons du Trésor sont encore valables à la fin des années 1930. ASDN, F/Fiscal/Évasion/23, « Royaume Uni », Réponse au questionnaire du Comité fiscal, 10 août 1938, p. 3. 4) Pour la nouvelle restriction du secret bancaire introduite en 1939, voir *The Income Tax Act, 1918, op. cit.*, 1946, « Finance Act 1939. Income from securities. Power to obtain information, &18 ».

1966 Dalsheim, *op. cit.*, 1922, p. 90 ; *Nationalzeitung*, « Die internationale Regelung des Bankgeheimnisses », 9 décembre 1931 ; *Basler Nachrichten*, « Um das holländische Bankgeheimnis », 16 décembre 1938 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 314. En 1924, selon les dires à Genève du chef de l'administration fiscale néerlandaise, le secret bancaire est intégralement respecté pour la perception des droits de succession. ASDN, EFS/DT/4e session/PV5, PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale de la

peut invoquer le devoir de confidentialité devant les tribunaux aussi bien en matière civile que pénale, notamment depuis un jugement rendu à La Haye le 6 juin 1922[1967]. Cette restriction du secret bancaire n'empêche pas la plupart des juristes d'estimer que celui-ci dispose d'une protection dans le droit pénal hollandais, d'après l'article 273 du Code pénal, qui prévoit par ailleurs une sanction maximale de 600 florins ou de six mois de prison[1968]. Cette disposition est cependant formulée de façon moins explicite que dans la loi sur les banques suisse : l'article vise en général les cas de violation de l'obligation de discrétion dans les affaires des entreprises de commerce et des industries – auxquels les juristes intègrent les banques – et non en particulier le devoir de secret d'un banquier vis-à-vis d'un tiers. De plus, il ne peut y avoir de poursuites que sur plainte de l'entreprise[1969].

– Suisse : les juristes s'accordent sur le fait qu'*avant* l'entrée en vigueur de la loi sur les banques, un devoir de discrétion du banquier était reconnu et puisait sa source juridique dans le Code civil et le Code des obligations. Ce secret bancaire coutumier est avalisé notamment par deux décisions du Tribunal fédéral en 1930 et 1932[1970]. Par contre, la confidentialité bancaire n'est pas protégée pénalement et ne peut pas être invoquée par les banquiers lors de procédures pénales. La situation varie en matière de procédures civiles, comme on l'a vu avec le cas des saisies et des poursuites. Concernant les procédures de taxation, enfin, il est admis que le secret bancaire est absolu vis-à-vis des administrations fiscales, à moins qu'une loi n'oblige explicitement la banque à communiquer sur les avoirs d'un tiers[1971]. Or, pour l'imposition sur le revenu et sur la fortune, mis à part une disposition anecdotique au Tessin, cette mesure n'est en vigueur qu'à Fribourg avec la loi d'impôt sur les capitaux mobiliers de 1894. La surveillance des comptes en banque ne s'applique cependant plus qu'aux dépôts de titres nominatifs à partir de 1919[1972]. Pour la perception des droits de succession, selon l'étude du juriste François Delachaux de 1939, les législations de cinq cantons ne respecteraient pas le secret bancaire lors de l'inventaire après décès : Berne (dès 1918), Tessin (dès 1920), Bâle-ville, Fribourg

SDN, 22 octobre 1924, p. 6. Mais, en 1938, un rapport de cette même administration, transmis à la SDN, précise qu'une procédure d'ouverture des coffres-forts par la justice est appliquée avant la transmission des biens en succession. ASDN, F/Fiscal/Évasion 9, « Pays-Bas », réponse au questionnaire du Comité fiscal, 12 juillet 1938, p. 3-4.

1967 Schubert, *op. cit.*, 1929, p. 86 ; *Nationalzeitung*, « Die internationale Regelung des Bankgeheimnisses », 9 décembre 1931 ; Sacker, *op. cit.*, 1933, p. 119 ; Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 209 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 314.

1968 Schubert, *op. cit.*, 1929, p. 86 ; Sichtermann, *op. cit.*, 1957, p. 314.

1969 Simons, *op. cit.*, 1923, p. 68.

1970 Il s'agit de l'arrêt du Tribunal fédéral du 16 décembre 1930, Rudolf Steffen c/ Wolfensberger et Widmer AG et de l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 février 1932, Charpiot c/ Bassecourt SA. Les deux arrêts du Tribunal fédéral, non publiés, sont reproduits dans : Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 177-182.

1971 Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 76.

1972 Farquet, Winiger, art. cit., 2009, p. 97-105. Voir également, Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 77-79 ; Delachaux, *op. cit.*, 1939, p. 47.

et le Valais (dès 1922)[1973]. En outre, lors de procédures de recours en taxation, les autorités saint-galloises, dès 1903, peuvent imposer une levée du secret bancaire[1974].

Après la loi sur les banques, le secret bancaire est désormais garanti pénalement, si bien que sa violation est sanctionnée d'office, même sans plainte déposée. Les conséquences de la loi sur l'obligation de témoigner des banquiers dans les procédures judiciaires sont débattues avant la Seconde Guerre mondiale : 1) F. Delachaux estime que l'article 47 de la loi n'apporte aucune modification à l'obligation de témoigner du banquier, aux niveaux cantonal et fédéral[1975]. 2) G. Capitaine absolutise le secret bancaire tant en matière pénale que civile[1976]. 3) A. Jann coupe la poire en deux : l'article 47 peut être invoqué dans le cadre des procédures civiles, mais non dans les procédures pénales si des législations cantonales obligent le banquier à témoigner[1977]. 4) L'ASB estime que l'article 47 n'est pas applicable en matière pénale ; par contre, en matière civile, l'obligation de témoigner du banquier est valable seulement si une loi cantonale le prévoit expressément[1978]. Pour la taxation, la situation n'est également pas clarifiée : 1) G. Capitaine et A. Jann estiment à nouveau que l'article 47 de la loi sur les banques supplante les exceptions cantonales. 2) F. Delachaux et l'ASB considèrent par contre que le devoir de confidentialité bancaire peut encore être levé pour autant qu'une législation le prévoit explicitement[1979]. Quant au Tribunal fédéral, dans un jugement de 1938, il laisse ouverte la question du primat de l'article 47 sur les lois fiscales cantonales[1980].

[1973] Delachaux, *op. cit.*, 1939, p. 49-51. Voir également Adolf Jann, *Der Umfang und die Grenzen des Bankgeheimnisses nach schweizerischem Recht*, Altdorf : Huber, 1938, p. 128-135. En discutant le cas de Berne, G. Capitaine considère toutefois la violation du secret bancaire lors d'inventaires après décès comme inconstitutionnelle et on ne sait pas dans quelle mesure l'obligation de confidentialité des banquiers est réellement enfreinte dans la pratique. Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 88-89.

[1974] Capitaine, *op. cit.*, 1933, p. 79-81 ; Delachaux, *op. cit.*, 1939, p. 47-48. Paul Lavanchy ajoute le canton de Berne, explicitement contre l'interprétation de G. Capitaine. Paul Lavanchy, *Das Bankgeheimnis in der schweizerischen Gesetzgebung mit besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts*, 1935, p. 58-62.

[1975] Delachaux, *op. cit.*, 1939, p. 28-44.

[1976] Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 43-83.

[1977] Jann, *op. cit.*, 1938, p. 58-76.

[1978] AASB, Rapport confidentiel de la Commission juridique au conseil d'administration de l'ASB, mai 1938, annexé au PV du conseil d'administration de l'ASB, 25 mai 1938 ; Circulaire n° 509 de l'ASB aux banques affiliées à l'Association, juin 1938, annexée au PV du conseil d'administration de l'ASB, 25 mai 1938.

[1979] Capitaine, *op. cit.*, 1936, p. 83 ; Jann, *op. cit.*, 1938, p. 116-135 ; AASB, Rapport confidentiel de la Commission juridique au conseil d'administration de l'ASB, mai 1938, annexé au PV du conseil d'administration de l'ASB, 25 mai 1938 ; Circulaire n° 509 de l'ASB aux banques affiliées à l'Association, juin 1938, annexée au PV du conseil d'administration de l'ASB, 25 mai 1938 ; Delachaux, *op. cit.*, 1939, p. 45-51.

[1980] « Tribunal fédéral (Section de droit public). Audience du 24 juin 1938 », *Semaine judiciaire*, 13, 28 mars 1939, p. 197.

Bibliographie

Archives

Suisse

Archives fédérales, Berne (AFB)

– Département politique fédéral :

E 2001 A, 1000/45, vol. 35.

E 2001 B, 1000/1502, vol. 38, 51 et 56.

E 2001 B, 1000/1503, vol. 31 et 73.

E 2001 B, 1000/1504, vol. 27.

E 2001 B, 1000/1508, vol. 15, 17, 23 et 34.

E 2001 B, 1000/1509, vol. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10.

E 2001 C, 1000/1531, vol. 5.

E 2001 C, 1000/1533, vol. 97.

E 2001 C, 1000/1534, vol. 96 et 176.

E 2001 C, 1000/1535, vol. 4, 13, 14, 34, 89 et 147.

E 2001 C, 1000/1536, vol. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 et 21.

E 2001 D, 1000/1551, vol. 3 et 77.

E 2001 D, 1000/1553, vol. 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211 et 212.

E 2001 D, 1000/1554, vol. 27 et 98.

E 2001 D, 1000/1555, vol. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 et 20.

– Département fédéral des finances et des douanes :
E 6300 B, 1970/100, vol. 1 et 2.
E 6300 B, 1985/123.
E 6300 B, 2000/144, vol. 2.

– Archives personnelles de Jean-Marie Musy :
J 1.38 1000/1403, vol. 27 et 49.

Archives de l'Administration fédérale des contributions, Berne

D3.D.12 ; D3.F.12 ; D3.GB.12 ; D6.SDN.1-47.

Archiv für Zeitgeschichte, Zurich (AFZ)

– Vorort Archiv :
1.4.2.2.5 – 1.4.2.2.8 : PV de la Chambre suisse du commerce (1918-1939).
1.5.3.1 – 1.5.3.11 : PV du Vorort (1918-1939).
1.6.5.13 – 1.6.5.17 : Circulaires du Vorort.
1.6.6.3 : Briefkopien.
1.8.2.2.2 – 1.8.2.2.5, 1.8.2.4.3 : Rapports annuels du Vorort.
10.1.1 – 10.1.3 : Handakten Heinrich Homberger.
75.1.1.1 – 75.1.1.6 : Doppelbesteuerung Frankreich.
75.2.1.1 – 75.2.1.10 : Doppelbesteuerung USA.
75.3.1.1 – 75.3.1.10 : Deutschland. Steuerfragen während des Zweiten Weltkriegs.
320.3.1.1 – 320.3.1.2 : Kriegsgewinnabgabe und Doppelbesteuerung (Italien).
480.2.1.1 : PV du Comité national suisse de la CCI (1922-1929).

Archives de l'Association suisse des banquiers, Bâle (AASB)

PV du Conseil et du conseil d'administration de l'ASB (1919-1939).
PV du Comité de l'ASB (1913-1939).
PV du Comité Allemagne de l'ASB (1920-1939).

Archives de la Banque nationale suisse, Zurich (ABNS)

PV du Conseil de banque de la BNS (1918-1939) [recherches ponctuelles].
PV du Comité de banque de la BNS (1918-1939) [recherches ponctuelles].
PV du Directoire de la BNS (1918-1939) [recherches ponctuelles].

– Autres dossiers :
263.29 Frankreich.
4005 Bankspionnage 1931-1936.
6034, 671.1 Völkerbundskontakte.

Archives de SwissMem, Zurich

PV du Comité de la Verein schweizerischer Maschinen-Industrieller.

Rapports annuels de la Verein schweizerischer Maschinen-Industrieller.

Assemblée générale de la Verein schweizerischer Maschinen-Industrieller.

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Bâle (SWA)

Bv J2 ASB. Assemblée générale (1913-1939).

Schweizerische Bankvereinigung. Jahresbericht.

Bv R4 Konferenz staatlicher Steuerbeamter (1919-1938).

Fw A 22c Doppelbesteuerung. Einzelne Länder.

Fw A 22cD Doppelbesteuerung. Schweiz Deutschland.

Fw A 22cF Doppelbesteuerung. Frankreich.

Fw A 22c USA Doppelbesteuerung USA.

Fw A32 Bankgeheimnis.

Vw J IX 3a Schweizer Kapital im Ausland.

Archives cantonales vaudoises, Lausanne (ACV)

S/172/107 Fiscalité internationale.

S/172/109 Initiative socialiste pour un prélèvement sur la fortune.

KXA 41, n° 84 et 85 : PV du Département des finances (1871-1872).

RM KIII 10/180 : Délibérations du Conseil d'État (1872).

Archives de Brown Boveri, Dättwill

PV de la direction (1919-1939).

PV du conseil d'administration (1919-1939).

Archives de Nestlé, Vevey

PV du conseil d'administration (1931-1939).

SG-A, 354 : Impôts en général (1926-1945).

SG-A, 822 et 823 : Groupement des holdings. Circulaires.

Archives de Novartis, Bâle

PV du Comité restreint de CIBA (1920-1939).

PV du conseil d'administration de CIBA (1920-1939).

Divers dossiers sur les impôts de CIBA : RE 4.00 ; RE 4.01.1 ; RE 4.01.3 ; RE 4.02 ; RE 4.03.

211.04 Verband Basler Chemischer Industrieller (1926-1939).

Grande-Bretagne

Public Record office, Kew (PRO)

– Treasury

T 1/11341.

T 160/109, 146, 242, 956 et 1403.

T 161/189.

T 171/318.

T 172/973, 985 et 1759.

T 175/98.

T 176/6 1-2.

T 233/1597.

– Inland Revenue

IR 40/2790, 2981, 2992, 3323, 3380, 3419, 3427, 3564, 3576, 3753, 3762, 3798, 4008, 4156, 4250, 4307, 4348, 4511, 4515, 4525, 4574, 4576, 4680, 4794, 4823, 5070, 5268, 5284, 5674, 6156, 6160, 6204, 6455, 7093 B, 7260, 7979, 10018, 10824, 16897, 16898 et 17171.

IR 62/1161.

IR 63/126.

IR 64/24, 59, 75, 79 et 116.

IR 74/179.

IR 81/62.

IR 85/1-10.

– Cabinet

CAB 27/338.

– German Foreign Ministry

GFM 33/2596 et 3413.

Archives de la Banque d'Angleterre, Londres (ABOE)

OV 9/257, 262 et 279.

OV 34/100, 101 et 102.

OV 50/5.

OV 63/1, 2, 19, 20, 21, 23, 24, 25 et 30.

Modern Record Center, Warwick (MRC)

MSS.200/F/3/E4/4/9 : Double Taxation general. British National Committee. Correspondance.

MSS.200/1/1/130-131 : Federation of British Industries. Minutes of the Taxation Committee (1923-1932).

Metropolitan Archives, Londres

CLC/B/029/MS32015/001 : Minutes Book of the Committee of the British Bankers' Association.

CLC/B/029/MS32018 : Reports of the Committee of the British Bankers' Association.

CLC/B/029/MS3072/1-2 : British Bankers' Association. Income Tax. Assessment of Banks.

CLC/B/029/MS32079A/1 : British Bankers' Association. Income Tax. Foreign Securities.

CLC/B029/MS32006 5-7 : Committee of London Clearing Banks. Minute Book.

France

Centre des archives économiques et financières, Savigny-le-Temple (CAEF)

B 43157, 43159, 43165, 43166, 43301, 43363, 43371, 43372, 43379, 43380, 43381, 54214, 54216, 54220, 54227, 54229, 57059, 57744, 58613 et 64583.

Centre d'accueil et de recherche des Archives nationales, Paris (CARAN)

C 14672 – C 14685 : Commissions des finances de l'Assemblée nationale. PV et Auditions.

AJ/5/3-4 : PV du Comité des garanties de la Commission des Réparations (1921-1924).

AJ/5/19-41 : Annexes au PV du Comité des garanties de la Commission des Réparations (1921-1924).

AJ/6/807 : Comité sur l'évasion des capitaux allemands (1922-1924).

Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve (ADF)

Série Y Internationale 1918-1940, n° 259 : Évasion de capitaux. Mesures internationales de contrôle (1924-1927).

Série Z, Europe. Suisse, n° 127 : Emprunts de la France (1918-1929).

Archives du service français de la SDN, n° 1297-1308 : Double imposition et évasion fiscale.

Allemagne

Bundesarchiv, Berlin (BArch)

R 2/19711, 19712, 19713, 19714, 19715, 19716, 19717, 19718, 19719, 19720, 19773, 19774, 19780, 19798, 19799, 19800, 19801, 19802, 19803, 19804, 19805, 19806, 18807, 19808, 19809, 19810, 19811, 19812, 19813, 19814, 19815, 19832, 19833, 19834, 19854, 19855, 19861, 19878, 19879, 19880, 19882, 19883, 19896, 19897, 19898, 19900 et 19901.

R 901/27955, 28331, 28332, 28333, 28334, 28335, 60157, 61058, 61059 et 90439.

R 2501/4991, 6312, 6430, 6431, 6440, 6628, 6633, 6634, 6637, 6638, 6704, 6734 et 6738.

R 3101/10033, 10034, 10035, 10036 et 10037.

R 8119 F/ 9.144, 9.153, 9.196, 9.197 et 10.320.

Belgique

Archives générales du Royaume, Bruxelles (AGR)

T 44 : dossiers n° 1675-1727.

T 073 : dossiers n° 489-501.

T 121 : dossiers n° 160, 161, 162, 269, 274, 291 et 293.

T 122 : dossiers n° 595, 600, 601 et 681.

Fonds Georges Theunis, n° 265, 266, 267, 280, 281, 282, 294, 297, 354, 432, 784, 908, 984, 1011, 1042, 1048 et 1142.

Archives du ministère des Affaires étrangères de Belgique (AMAEB)

2.668-BIS-II ; 2465 BIS ; 2541 BIS ; 2574 BIS ; 4698 ; 10469 ; 10651.

Archives de la Banque nationale de Belgique (ABNB)

A 237/2 ; A 281/2 ; B 499 – 536 ; O150/4 ; O271/1 ; O293/3 ; O298 ; O312/5.

Archives de l'Université catholique de Louvain (AUCL)

FI 21 : Fonds Albert-Edouard Janssen.

Organisations internationales

Archives de la Société des Nations, Genève (ASDN)

– Assemblée :

PV de l'Assemblée de la SDN [dans le *Journal officiel de la SDN*].

PV de la 2e Commission de l'Assemblée de la SDN [dans le *Journal officiel de la SDN*].

– Conseil :

PV des séances du Conseil de la SDN (1922-1939).

– Minutes of Directors' Meetings (1919-1935).

– Comité financier :

F/session/PV : PV du Comité financier

A.1 – A.215 : Documents de travail du Comité financier (1920-1922).

F.1 – F.246 : Documents de travail du Comité financier (1923-1925).

– Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale, puis Comité fiscal :

EFS/DT/session/PV : PV du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale (1923-1927).

EFS/DT 1-153 : Documents de travail du Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale (1924-1928).

F/Fiscal/session/PV : PV du Comité fiscal (1929-1931).

F/Fiscal 1-132 : Documents de travail du Comité fiscal (1929-1943).

Autres documents de travail du Comité fiscal (1936-1940) :

F/Fiscal/Évolution ; F/Fiscal/Tech ; F/Fiscal/Évasion ; F/Fiscal/Legislation ; F/Fiscal/Hors Série ; F/Fiscal/Revenu.

– Réunion d'experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale, 22-30 octobre 1928 :

DT/Réunion/PV.

– Conférence de Gênes de 1922 :

R 1608, 1609, 1610 et 1611.

– Autres cartons consultés :

R 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 431, 432, 433, 472, 476, 486, 2933, 2934, 2935, 2942, 2954, 2955, 2956, 2974, 2975, 2976, 2977, 2978, 2979, 2990, 2991, 2992, 2993, 2994, 2999, 3000, 3001, 3002, 4561, 4569, 4587, 4588, 4589, 4590, 4597, 4598, 4601, 4602, 4607, 4614, 4615, 4617, 4618 et 4619

C 1643, 1644, 1645, 1647, 1648, 1653, 1654, 1655, 1662, 1670, 1674, 1675 et 1684.

Archives de la Chambre de commerce internationale, Paris (ACCI)

Brochures de la CCI.

Circulaires de la CCI.

Résolutions de la CCI.

Comptes rendus des Congrès de la CCI.

PV du Conseil de la CCI.

Publications contemporaines (-1945)

Code pénal des Pays-Bas (3 mars 1881), traduit et annoté par Willem-Joan Wintgens, Paris : Imprimerie nationale, 1883.

Les sociétés étrangères devant le fisc aux États-Unis d'Amérique, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en France, Paris : Recueil Sirey, 1931.

Loi sur les holding companies. Travaux préparatoires et Discussions parlementaires, séances des 16 et 17 juillet 1929, Luxembourg : Victor Buck, 1929.

Reichsgesetzblatt. Jahrgang 1931, vol. 1, Berlin : Reichsverlagsamt, 1931.

Report of the Commissioners of his Majesty's Inland Revenue, London : Stationery Office, 1912-1940.

Report of the Royal Commission on the Income Tax, London : Stationery Office, 1920.

The Income Tax Act, 1918, and Finance Acts. Years 1919 to 1941 inclusive, London : Stationery Office, 1946.

Ernst Ackermann, « Kapitalverkehr », *Journal de statistique et revue économique suisse*, 71, 1935, p. 187-211.

Administration fédérale des contributions, *Les impôts sur le revenu et le capital dans les principales communes de la Suisse*, Berne, [devient *Les impôts sur le produit du travail et le capital dans les principales communes de la Suisse*, puis *Charge fiscale en Suisse*], 1914-1939.

Edgard Allix, Marcel Lecerclé, *L'impôt sur le revenu. Impôts cédulaires et impôt général*, vol. 2, Paris : Arthur Rousseau, 1926.

Victor Badulesco, *Le prélèvement extraordinaire sur le capital dans l'Empire allemand*, Paris : Marcel Giard, 1922.

Banque nationale suisse, *Manuel statistique du marché financier suisse*, Zurich : Schulthess, 1944.

Roy G. Blakey, Gladys C. Blakey, « The Revenue Act of 1918 », *The American Economic Review*, 9/2, 1919, p. 214-243.

Hans Blau, « Die Bestrebungen des Völkerbundes zur Bekämpfung der Doppelbesteuerung und der Steuerflucht auf internationalem Gebiet », *Vierteljahrsschrift für schweizerisches Abgaberecht*, 6/1, 1925, p. 1-23.

Ernst Blumenstein, *Schweizerisches Steuerrecht*, vol. 1 et 2, Tübingen : J.C.B. Mohr, 1926 et 1929.

Ernst Blumenstein, « Das Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Deutschen Reich », *Archiv für Schweizerisches Abgaberecht*, 1/1 et 1/2, 1932, p. 3-21 et 49-68.

Maurice Brion, *L'exode des capitaux français à l'étranger*, Paris : Arthur Rousseau, 1912.

Albert Bruckner (éd.), *Nouvelle biographie suisse*, Basel : Buchdruckerei zum Basler Berichthaus, 1938.

Bureau fédéral de statistique, *Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, puis Bâle, 1921-1947.

Fritz Burkart, *Die fünf grossen englischen Depositen-Banken*, Basel : Helbing & Lichtenhahn, 1925.

Georges Capitaine, *La question du secret des banques en droit suisse*, Genève : Imprimerie Atar, 1933.

Georges Capitaine, *Le secret professionnel du banquier. En droit suisse et en droit comparé*, Genève : Imprimerie Atar, 1936.

Mitchell B. Carroll, *La prévention de la double imposition internationale et de l'évasion fiscale. Vingt ans de progrès sous les auspices de la Société des Nations*, Genève : Société des Nations, 1939.

Mitchell B. Carroll, Thomas Adams, « Double taxation relief. Discussion of Conventions drafted at international conference of experts, 1927 and other measures », *US Trade Information Bulletin*, 523, 1928, p. 1-21.

Daniel Cauderlier, « La nominativité des valeurs mobilières », *Revue économique internationale*, 1, 1922, p. 167-178.

Central Bureau voor de Statistiek, *Overzicht van den belastingdruk in Nederland over het belastingjaar 1922/1923 – 1939/1940*, 'S-Gravenhage, 1923-1940.

Charles Clavier, *Histoire des impôts en Belgique*, Hasselt : Imprimerie Jos Van Langenacker, 1919.

Charles Clavier, *La fortune belge à la veille de la guerre*, Bruxelles : Van Buggenhoudt, 1919.

Charles Clavier, « Les doubles impositions et l'évasion fiscale », *Revue économique internationale*, 3/1, 1924, p. 479-519.

William H. Coates, « Double Taxation and Tax Evasion », *Journal of The Royal Statistical Society*, 88, 1925, p. 403-427.

Gerhard Colm, Hans Neisser (éd.), *Kapitalbildung und Steuersystem. Verhandlungen und Gutachten der Konferenz von Eilsen* [26-28 octobre 1929], Berlin : Verlag von Reimar Hobbing, 1930.

Commission des Réparations, *Documents officiels relatifs au montant des versements à effectuer par l'Allemagne au titre des Réparations*, 2 vol., Paris : Félix Alcan, 1922-1923.

Commission des Réparations, *Rapport sur les Travaux de la Commission des Réparations de 1920 à 1922*, vol. 2, Paris : Félix Alcan, 1923.

Conférence financière internationale de Bruxelles, *Rapport n° 11 : Réglementation du change*, Londres : Harrison & Son Ltd, 1920.

Friedrich Dalsheim, *Das Bankgeheimnis der privaten Bankinstitute und die neueste Finanzgesetzgebung*, Berlin : Franz Dahlen, 1922.

François Delachaux, *Le secret professionnel du banquier en droit suisse*, Neuchâtel : Seiler, 1939.

Bernard Delvaux, *Les sociétés « holding » au Grand-Duché de Luxembourg. Étude théorique et pratique de la loi du 31 juillet 1929*, Paris & Luxembourg : Recueil Sirey & Victor Buck, 1938.

René Depuichault, *La fraude successorale par le procédé du compte joint*, Paris : Félix Alcan, 1911.

Emil Dürr, *Neuzeitliche Wandlungen in der schweizerischen Politik. Eine historisch-politische Betrachtung über die Verwirtschaftlichung der politischen Motive und Parteien*, Basel : Helbing & Lichtenhahn, 1928.

Paul Edelmann, *Das gemeinschaftliche Bankdepot (Compte joint) nach schweizerischem Recht*, Bern : Stämpfli, 1925.

Luigi Einaudi, « La coopération internationale en matière fiscale », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 25, 1928, p. 1-123.

Max Fahrländer, « Die Bewegung des schweizerischen Volksvermögen 1913-1919 », *Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft,* 57, 1921, p. 9-32.

Karl-Hans Garke, *Die Organtheorie im Steuerrecht*, Würzburg : Konrad Triltsch, 1934.

Rudolf Goldscheid, « Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft », in Rudolf Hickel (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt : Suhrkamp, 1976 (1926), p. 253-316.

Eugen Grossmann, « Die Finanzkraft der Schweiz », *Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft*, 75, 1939, p. 133-159.

Roger Guérin, *Des ententes internationales pour la répression des fraudes fiscales*, Paris : Giard & Brière, 1910.

Paul Guggenheim, « La convention germano-suisse du 15 juillet 1931 en vue d'éviter la double imposition », *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 51, 1932, p. 275-306.

Émile Guilmard, *L'évasion fiscale. Comptes de dépôts et comptes joints en France et à l'étranger*, Paris : Éditions du Journal La France économique et financière, 1907.

Charles Hardy, *Tax-exempt Securities and the Surtax*, New York : MacMillan, 1926.

Joseph Henggeler, Emma Henggeler, *Das internationale Steuerrecht der Schweiz. Nebst sämtlichen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung*, Basel : Verlag für Recht und Gesellschaft, 1938-1939.

Albert Hensel, « Die Doppelbesteuerung im gegenwärtigen deutschen Steuersystem », *Deutsche Wirtschafts-Zeitung*, 24, 17 juin 1926, p. 547-551.

John Herndon, « Relief from International Income Taxation. The Development of International Reciprocity for the Prevention of Double Income Taxation », Thèse de doctorat, Université de Pennsylvanie, 1932.

Ursula K. Hicks, *The Finance of British Government, 1920-1936*, Oxford & London : Oxford University Press & Humphrey Milford, 1938.

Ernst Himmel, *Industrielle Kapitalanlagen der Schweiz im Auslande*, Langensalza : Druck von Hermann Beyer & Söhne, 1922.

Édouard His, « De la compétence des cantons suisses de conclure des traités internationaux, spécialement concernant la double imposition », *Revue de droit international et de législation comparée*, 10, 1929, p. 454-479.

Adolf Jann, *Der Umfang und die Grenzen des Bankgeheimnisses nach schweizerischem Recht*, Altdorf : Huber, 1938.

M. F. Jolliffe, « The Movement of Capital to and from the United States in 1935 and 1936 », *The Quarterly Journal of Economics*, 53/1, 1938, p. 150-159.

Eduard Kellenberger, *Kapitalexport und Zahlungsbilanz : im Konjunkturzyklus der dreissiger Jahre*, vol. 2, 1942.

Friedrich Kempner, «La Société étrangère au regard du droit fiscal allemand», in *Les sociétés étrangères devant le fisc aux États-Unis d'Amérique, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en France*, Paris: Recueil Sirey, 1931, p. 121-164.

[Joseph-Charles] Kergall, *Au voleur! Le compte joint et le fisc français*, Paris: Revue économique et financière, 1907.

Wilhelm Koeppel, *Kapitalflucht*, Berlin: Wilhelm Christians Verlag, 1931.

Jules Lagneau, *La législation relative à l'exportation des capitaux (loi du 3 avril 1918)*, Paris: Librairie Dalloz, 1925.

George Lambelet, *Les comptes joints en droit suisse*, Neuchâtel: Attinger Frères, 1917.

Paul Lavanchy, *Das Bankgeheimnis in der schweizerischen Gesetzgebung mit besonderer Berücksichtigung des Steuerrechts*, 1935.

League of Nations, *Memorandum on Commercial Banks. 1913-1929*, Geneva: League of Nations, 1931.

Cleona Lewis, *Debtor and Creditor Countries: 1938, 1944, Washington: The Brookings Institution*, 1945.

Alexander Loveday, «The Economic and Financial Activities of the League», *International Affairs*, 17, 1938, p. 788-808.

Léon Magnier, *La Chambre de commerce internationale*, Paris: Arthur Rousseau, 1928.

Albert Masnata, *L'Émigration des industries suisses*, Lausanne: Imprimerie G. Vaney-Burnier, 1924.

Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques. Demande de moratorium du gouvernement allemand à la Commission des Réparations. Conférence de Londres. Conférence de Paris*, Paris: Imprimerie nationale, 1923.

Ministère des Finances, *Bulletin de statistique et de législation comparée*, vol. 93, vol. 119 et vol. 124, Paris: Imprimerie nationale, 1923, 1936 et 1938.

Margaret G. Myers, «The League Loans», *Political Science Quarterly*, 60/4, 1945, p. 492-526.

Salvador Oria, «Estudio de los problemas económicos y financieros de la Sociedad de las Naciones y su relación con la Argentina», *Revista Biblioteca*, novembre 1927, p. 169-187.

Fritz Ott, *Die Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz. Orientierung für Steuerpflichtige*, Zürich, 1914.

J. Peeters, «La convention conclue le 16 mai 1931 entre la Belgique et la France pour éviter les doubles impositions et régler certaines autres questions en matière fiscale», *Bulletin de l'Institut intermédiaire international*, 26, 1932, p. 253-260.

André Piatier, *L'évasion fiscale et l'assistance administrative entre États*, Paris: Recueil Sirey, 1938.

Pollux, *Trusts in der Schweiz? Die schweizerische Politik im Schlepptau der Hochfinanz*, Zürich: Verein für wirtschaftliche Studien, 1944.

William Rappard, *La politique de la Suisse dans la Société des Nations, 1920-1925. Un premier bilan*, Genève: Éditions Forum, 1925.

Walter Rehdans, Walter Selle, *Die Besteuerung der Ausländer im Deutschen Reich*, Berlin: Carl Hehmann, 1927.

W. Reichardt, *Die schweizerischen Goldhypotheken in Deutschland. Die Staatsverträge zwischen Deutschland und der Schweiz vom 6. Dezember 1920 und 25. März 1923 über die schweizerischen Goldhypotheken in Deutschland*, Berlin : Spaeth & Linde, 1923.

Paul Reuter, *La double imposition et l'évasion fiscale en matière d'impôt sur le bénéfice industriel et commercial*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1935.

Léonard Rist, Philippe Schwob, « Balance des paiements », *Revue d'économie politique*, 53, 1939, p. 528-549.

Richard Rosendorff, « Das deutsch-schweizerische Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931 », *Deutsche Steuer-Zeitung*, septembre 1931, p. 361-363.

Paul-René Rosset, *Les holdings-companies et leur imposition en droit comparé*, Paris & Lausanne : R. Pichon et Durand-Auzias & F. Rouge, 1931.

Anatole Sacker, *Du secret professionnel du banquier*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1933.

Georg Schanz, *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, 5 vol., Stuttgart : Cotta, 1890.

Hans Scheer, *Das Bankgeheimnis*, Leipzig : Universitätsverlag von Robert Noske, 1931.

Hans-Theodor Schubert, *Das Bankgeheimnis*, Berlin : Julius Springer, 1929.

Josef Schumpeter, « La crise de l'État fiscal », in *Impérialisme et classes sociales*, Paris : Les Éditions de Minuit, 1972 (1918), p. 229-282.

Edwin R. A. Seligman, *L'Impôt sur le revenu*, Paris : Giard & Brière, 1913.

Edwin R. A. Seligman, « La double imposition et la coopération fiscale internationale », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 20, 1927, p. 459-601.

Findlay Shirras, László Rostas, *The Burden of British Taxation*, Cambridge : Cambridge University Press, 1942.

David Simons, *Leerboek van het Nederlandsche Strafrecht*, vol. 2, Groningen : P. Noordhoff, 1923.

Société des Nations, *Rapport sur la double imposition présenté au Comité financier par MM. Bruins, Einaudi, Seligman et Sir Josiah Stamp*, Genève : Société des Nations, 1923.

Société des Nations, *Double imposition et évasion fiscale. Rapport et Résolutions présentés par les experts techniques au Comité financier de la Société des Nations*, Genève : Société des Nations, 1925.

Société des Nations, *Double imposition et évasion fiscale. Rapport présenté par le Comité des experts techniques*, Genève : Société des Nations, 1927.

Société des Nations, *Double imposition et évasion fiscale. Rapport présenté par la réunion générale des experts gouvernementaux en matière de double imposition et d'évasion fiscale*, Genève : Société des Nations, 1928.

Société des Nations, *L'imposition des entreprises étrangères et nationales*, 5 vol., Genève : Société des Nations, 1932-1933.

Georges Vincent, « Les conventions fiscales internationales signées par la France », *Revue politique et parlementaire*, 180, 1939, p. 227-246.

Emil Walder, *Die schweizerischen Kapital-Interessen im In- und Auslande und ihr Schutz*, St Gallen : Fehr, 1918.

Ke Chin Wang, « International Double Taxation of Income : Relief Through International Agreement 1921-1945 », *Harvard Law Review*, 59/1, 1945, p. 73-116.

Horace White, « Foreign Trading American Stock-Exchange Securities », *Journal of Political Economy*, 48/5, 1940, p. 655-702.

Léo Wulfsohn, Gabriel Wernlé, *L'évasion des capitaux allemands*, Paris : Société anonyme d'éditions, 1923.

Lew Ping Yeh, *L'impôt sur le capital en pratique (1919-1923) (Allemagne, Italie, Autriche, Tchéco-Slovaquie, Pologne)*, Paris : Éditions de la Vie universitaire, 1924.

Littérature secondaire

Banque nationale suisse 1907-2007, Zurich : NZZ Verlag, 2007.

Bienvenue en Euroland ! De l'Europe de Maastricht à l'euro, Lausanne : Antipodes, 1998, p. 97-136.

Documents diplomatiques suisses, vol. 7, tome 1, Berne : Benteli, 1979.

Documents diplomatiques suisses, vol. 7, tome 2, Berne : Benteli, 1984.

Documents diplomatiques suisses, vol. 8, Berne : Benteli, 1988.

Documents diplomatiques suisses, vol. 9, Berne : Benteli, 1980.

Documents diplomatiques suisses, vol. 10, Berne : Benteli, 1982.

Documents diplomatiques suisses, vol. 11, Berne : Benteli, 1989.

Documents diplomatiques suisses, vol. 12, Berne : Benteli, 1994.

Documents diplomatiques suisses, vol. 22, Zurich & Locarno & Genève : Chronos & Armando Dadò & Zoé, 2012.

La Direction du budget entre doctrines et réalité 1919-1944. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001.

La Société des Nations : rétrospective, Berlin : De Gruyter, 1983.

Derek H. Aldcroft, *The Inter-War Economy. Britain, 1919-1939*, London : Batsford, 1970.

Derek H. Aldcroft, *The European Economy 1914-1970*, New York : St. Martin's Press, 1978.

Jean-Claude Allain, « La politique helvétique de la France au début du XXe siècle (1899-1912) », in Raymond Poidevin, Louis-Édouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Neuchâtel : Éditions de la Baconnière, 1982, p. 95-112.

Jean-Claude Allain, « Joseph Caillaux, promoteur de l'impôt sur le revenu », *Études et documents*, 11, 1999, p. 165-181.

Urs Altermatt, Judit Garamvölgyi (éd.), *Innen- und Aussenpolitik, Primat oder Interdependenz ? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Bern : Haupt, 1980.

Götz Aly, *Comment Hitler a acheté les Allemands. Le IIIe Reich, une dictature au service du peuple*, Paris : Flammarion, 2005.

Georges Andrey *et al.* (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne : Payot, 1986.

Gabriel Ardant, *Histoire de l'impôt*, vol. 2, Paris : Fayard, 1972.

Gérald Arlettaz, « Crise et déflation. Le primat des intérêts financiers en Suisse au début des années 1930 », *Relations internationales*, 30, 1982, p. 159-175.

Denise Artaud, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe (1917-1929)*, 2 vol., Lille : Atelier de reproduction des thèses de l'Université de Lille III, 1978.

Melanie Aspey *et al.* (éd.), *Studies in Banking and Financial History. Foreign Financial Institutions and National Financial System*, Frankfurt am Main : The European Association for Banking and Financial History, 2013.

Jean-Charles Asselain, *Histoire économique du XXe siècle*, vol. 1, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Librairie Dalloz, 1995.

John Atkin, « Official Regulation of British Overseas Investment, 1914-1931 », *Economic History Review*, 23/2, 1970, p. 324-335.

Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty (éd.), *Top incomes over the Twentieth Century : A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford : Oxford University Press, 2007.

Paul Bairoch, « L'économie suisse dans le contexte européen. 1913-1939 », *Revue suisse d'histoire*, 34/4, 1984, p. 468-497.

Paul Bairoch, « La Suisse dans le contexte international aux XIXe et XXe siècles », in Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale*, Genève : Droz, 1990, p. 103-141.

Paul Bairoch, *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours*, vol. 2, Paris : Gallimard, 1997.

Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale*, Genève : Droz, 1990.

Theo Balderston, « War finance and Inflation in Britain and Germany, 1914-1918 », *Economic History Review*, 42/2, 1989, p. 222-244.

Theo Balderston, *The Origins and Course of the German Economic Crisis. November 1923 to May 1932*, Berlin : Haude & Spener, 1993.

Peter Baldwin, « Beyond Weak and Strong : Rethinking the State in Comparative Policy History », *Journal of Policy History*, 27/1, 2005, p. 12-33.

Steven A. Bank, « Corporate Managers, Agency Costs, and the Rise of Double Taxation », *William and Mary Law Review*, 44/1, 2002, p. 167-261.

Steven A. Bank, Kirk J. Stark, Joseph J. Thorndike, *War and Taxes*, Washington : The Urban Institute Press, 2008.

Jean Batou, *Quand l'esprit de Genève s'embrase*, Lausanne : Éditions d'En bas, 2012.

Patrice Baubeau, Anders Ögren (éd.), *Convergence and Divergence of National Financial Systems : Evidence from the Gold Standards, 1871-1971*, London : Pickering and Chatto, 2010.

Fernand Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique. 1914-1939*, vol. 1, Bruxelles : Émile Bruylant, 1946.

Jan Baumann, « Bundesinterventionen in der Bankenkrise 1931-1937 : eine vergleichende Studie am Beispiel der Schweizerischen Volksbank und der Schweizerischen Diskontbank », Thèse de doctorat, Faculté de philosophie de l'Université de Zurich, manuscrit, 2007.

Michel Beaud, *Histoire du capitalisme. 1500-2010*, Paris : Éditions du Seuil, 2010.

Edward Bennett, *Germany and the Diplomacy of the Financial Crisis, 1931*, Cambridge : Harvard University Press, 1971.

Ben Bernanke, Harold James, « The Gold Standard, Deflation, and Financial Crisis in the Great Depression : An International Comparison », in Glenn Hubard (éd.), *Financial Markets and Financial Crises*, Chicago : University of Chicago Press, 1991, p. 33-68.

Samuel Beroud, « La Banque Cantonale Vaudoise, 1918-1939. Le rôle d'une banque semi-publique entre crises économiques, tensions politiques et concurrence interbancaire », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2011.

Serge Berstein, *Le 6 février 1934*, Paris : Gallimard & Julliard, 1975.

Serge Berstein, *Histoire du Parti radical*, 2 vol., Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980-1982.

Pius Betschart, « Kapitalschutz und schweizerische Aussenpolitik : Die diplomatische Anerkennung des revolutionären Mexiko », *Études et sources*, 10, 1984, p. 57-162.

Barbara Bonhage, Hanspeter Lussy, Marc Perrenoud, *Nachrichtenlose Vermögen bei Schweizer Banken : Depots, Konten und Safes von Opfern des nationalsozialistischen Regimes und Restitutionsprobleme in der Nachkriegszeit*, Zürich : Chronos, 2001.

Hubert Bonin, *Les banques françaises de l'entre-deux-guerres (1919-1935)*, vol. 1, Paris : Plage, 2000.

Michael Bordo, Pierre-Cyrille Hautcoeur, « Why didn't France Follow the British Stabilisation after World War I », *European Review of Economic History*, 11/1, 2007, p. 3-37.

Michael Bordo, Harold James, « De 1907 à 1946 : enfance heureuse ou adolescence difficile », in *Banque nationale suisse 1907-2007*, Zurich : NZZ Verlag, 2007, p. 29-115.

Karl Born, *Die deutsche Bankenkrise 1931 : Finanzen und Politik*, München : R. Piper, 1967.

Sandra Bott, Sébastien Guex, Bouda Etemad, *Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud durant l'Apartheid (1945-1990)*, Lausanne : Antipodes, 2005.

Jean Bouvier, « Les maladies monétaires de l'entre-deux-guerres », *Politique aujourd'hui*, novembre 1971, p. 3-20.

Jean Bouvier, « Histoire financière et problèmes d'analyse des dépenses publiques », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, 33/2, 1978, p. 207-215.

Jean Bouvier, « Contrôle des changes et politique économique extérieure de la SFIO en 1936 », *Relations internationales*, 13, 1978, p. 111-115.

Jean Bouvier, Robert Frank, « Sur la perception de la « puissance » économique en France pendant les années 1930 », in René Girault, Robert Frank (éd.), *La puissance en Europe – 1938-1940*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1984, p. 165-189.

Jean Bouvier, Jean-Claude Perrot (éd.), *États, fiscalités, économies*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1985.

Claude Bovon, *Les conventions suisses de double imposition en matière d'impôts sur les successions*, Lausanne : Nouvelle bibliothèque de droit et de jurisprudence, 1960.

Robert Boyce, *British Capitalism at the Crossroads. 1919-1932. A Study in Politics, Economics, and International Relations*, Cambridge : Cambridge University Press, 1987.

Robert Boyce, *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*, New York : Palgrave Macmillan, 2009.

Albert Broder, « Le rôle des facteurs non commerciaux dans les relations économiques franco-suisses au cours des années de crise, 1930-1939 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 365-384.

Brendan Brown, *The Flight of International Capital : A Contemporary History*, London : Croom Held, 1987.

W. Elliot Brownlee (éd.), *Funding the Modern American State, 1941-1995. The Rise and Fall of the Era of Easy Finance*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

Christophe Buffat, « De l'élaboration à la conclusion d'un accord de double imposition entre la Suisse et les États-Unis (1934-1952) », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2003.

Otto Büsch, Gerald D. Feldman (éd.), *Historische Prozesse der deutschen Inflation*, Berlin : Colloquium Verlag, 1978.

Étienne Bussière, « L'Organisation économique de la SDN et la naissance d'un régionalisme économique en Europe », *Relations internationales*, 75, 1993, p. 301-313.

Peter Cain, Anthony Hopkins, *British Imperialism. Crisis and Deconstruction 1914-1990*, London : Longman, 1993.

Forrest Capie, Michel Collins, *British Economy : A Statistical Abstract*, Manchester : Manchester University Press, 1983.

Susan Carter *et al.*, *Historical Statistics of The United States. Millennial Edition*, Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

Youssef Cassis, « La place financière suisse et la City de Londres, 1890-1990 », in Paul Bairoch, Martin Körner (éd.), *La Suisse dans l'économie mondiale*, Genève : Droz, 1990, p. 339-352.

Youssef Cassis (éd.), *Finance and Financiers in European History, 1880-1960*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich : Chronos, 1993.

Linus von Castelmur, *Schweizerisch-alliierte Finanzbeziehungen im Übergang vom Zweiten Weltkrieg zum Kalten Krieg. Die Deutschen Guthaben in der Schweiz zwischen Zwangsliquidierung und Freigabe (1945-1952)*, Zürich : Chronos, 1992.

Johannes Houwink Ten Cate, « Amsterdam als Finanzplatz Deutschlands », in Gerald D. Feldman *et al.* (éd.), *Konsequenzen der Inflation*, Berlin : Colloquium Verlag, 1989, p. 149-179.

Monique Ceni, « Guerre, impôts fédéraux directs et fédéralisme d'exécution », in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques,* Zurich : Chronos, 2008, p. 177-195.

Monique Ceni, « La politique financière de la Confédération suisse durant la Deuxième Guerre mondiale (1938-1945) », Manuscrit d'une thèse de doctorat en cours, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, chapitre 1.

Mario Cerutti, « Le blocage des avoirs suisses aux États-Unis en 1941 et ses conséquences », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 185-235.

Thomas Chappot, « L'espionnage bancaire et son rôle dans l'adoption de dispositions relatives à l'espionnage économique. 1930-1935 », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, 2010.

Franck Child, *The Theory and Practice of Exchange Control in Germany. A Study of Monopolistic Exploitation in International Markets*, The Hague : Martinius Nijhoff, 1958.

Maxime Chrétien, « Contribution à l'étude du droit international fiscal actuel : le rôle des organisations internationales dans le règlement des questions d'impôts entre les divers États », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 86, 1954, p. 1-116.

Carlo Cipolla (éd.), *The Fontana Economic History of Europe. Contemporary Economies*, vol. 2, London : W. Collins, 1976.

Patricia Clavin, « "Money Talks" : Competition and Co-operation with the League of Nations, 1929-1940 », in Marc Flandreau (éd.), *Money Doctors. The Experience of International Financial Advising, 1850-2000*, London : Routledge, 2003, p. 219-248.

Patricia Clavin, « Transnationalism », *Contemporary European History*, 14/4, 2005, p. 421-439.

Patricia Clavin, *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations*, Oxford : Oxford University Press, 2013.

Patricia Clavin, Jens-Wilhelm Wessels, « Transnationalism and the League of Nations : Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation », *Contemporary European History*, 14/4, 2005, p. 465-492.

Commission indépendante d'experts, *Die Schweiz und die Goldtransaktionen im Zweiten Weltkrieg*, Zürich : Chronos, 2002.

James Cronin, *The Politics of State Expansion. War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London : Routledge, 1991.

Roser Cusso, « L'activité statistique de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations. Un nouveau lien entre pouvoir et quantification », *Histoire et mesure*, 27/2, 2012, p. 107-135.

Martin Daunton, « How To Pay For The War : State, Society and Taxation in Britain, 1917-1924 », *English Historical Review*, 111/443, 1996, p. 882-919.

Martin Daunton, « Churchill at the Treasury : Remaking Conservative Taxation Policy, 1924-1929 », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 75/4, 1997, p. 1063-1083.

Martin Daunton, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge : Cambridge University Press, 2001.

Martin Daunton, *Just Taxes. The Politics of Taxation in Britain, 1914-1979*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

Thomas David, Bouda Etemad, « Les relations commerciales de la Suisse avec les Grandes puissances durant l'entre-deux-guerres. Un survol chiffré », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 31-57.

Thomas David *et al.* (éd.), *Crises. Causes, interprétations et conséquences*, Zurich : Chronos, 2012.

Jean-Claude Debeir, « La crise du franc de 1924 : un exemple de spéculation "internationale" », *Relations internationales*, 13, 1978, p. 29-49.

Jean-Claude Debeir, « Inflation et stabilisation en France (1919-1928) », *Revue économique,* 31/4, 1980, p. 622-647.

Jean-Claude Debeir, « Comment [on Carl L. Holtfrerich, « Domestic and Foreign Expectations and the Demand for Money during the German Inflation, 1920-1923 »] », in Charles P. Kindleberger, Jean-Pierre Laffargue (éd.), *Financial Crises. Theory, History, and Policy*, Cambridge & Paris : Cambridge University Press & Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1982, p. 132-136.

Yann Decorzant, « Répondre à la demande sociale et à la demande du marché : les prémisses de la régulation économique dans les années 1920 », *Cahiers Irice*, 2, 2008, p. 106-126.

Yann Decorzant, *La Société des Nations et la naissance d'une conception de la régulation économique internationale*, Bruxelles : Peter Lang, 2011.

Yann Decorzant, « La Société des Nations et l'apparition d'un nouveau réseau d'expertise économique et financière (1914-1923) », *Critique internationale*, 52, 2011, p. 35-50.

Jean-Guy Degos, Stéphane Trébucq (éd.), *L'entreprise, le chiffre et le droit*, Bordeaux : Centre de recherche en contrôle et comptabilité internationale, 2005.

Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris : Seuil, 2011.

Fabien Dell, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, « Income and Wealth Concentration in Switzerland over the Twentieth Century », in Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty (éd.), *Top Incomes over the Twentieth Century : A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford : Oxford University Press, 2007, p. 472-500.

Jean-Daniel Delley (éd.), *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 1999.

Rolande Depoortere, « La Belgique et les réparations allemandes après la première guerre mondiale, 1919-1925 », Thèse de doctorat, Philosophie et Lettres, Université libre de Bruxelles, manuscrit, 1994.

Dominique Dirlewanger, Sébastien Guex, Gian-Franco Pordenone, *La politique commerciale de la Suisse de la Deuxième Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945-1966)*, Zurich : Chronos, 2004.

Dominique Dirlewanger, Matthieu Leimgruber, Gian-Franco Pordenone, « L'Allemagne a-t-elle encore besoin de la Suisse ? Le capitalisme helvétique en Europe (1890-1970) », in *Bienvenue en Euroland ! De l'Europe de Maastricht à l'euro*, Lausanne : Antipodes, 1998, p. 97-136.

Rudiger Dornbusch, Mario Draghi (éd.), *Public Debt Management : Theory and History*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992.

Ian Drummond, « London, Washington, and the Management of the Franc, 1936-1939 », *Princeton Studies in International Finance*, 45, 1979.

Marcel Dumoulin *et al.* (éd.), *Nouvelle Histoire de la Belgique*, vol. 2, Bruxelles : Éditions Complexe, 2006.

Marco Durrer, *Die schweizerisch-amerikanischen Finanzbeziehungen im Zweiten Weltkrieg. Von der Blockierung der schweizerischen Guthaben über die « Safehaven »-Politik zum Washingtoner Abkommen 1941-1946*, Bern : Haupt, 1984.

Pierre Eichenberger, André Mach, « Organized Capital and Coordinated Market Economy : Swiss Business Interest Associations between socio-economic Regulation and Political Influence », in Christine Trampusch, André Mach (éd.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London : Routledge, 2011, p. 63-81.

Pierre Eichenberger *et al.*, « Les organisations patronales suisses. Bilan historiographique et perspectives de recherche », *Travaux de science politique*, Université de Lausanne, 56, 2013.

Barry Eichengreen, « The Capital Levy in Theory and Practice », in Rudiger Dornbusch, Mario Draghi (éd.), *Public Debt Management : Theory and History*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 191-220.

Barry Eichengreen, *Golden fetters : the Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York : Oxford University Press, 1992.

Barry Eichengreen, *L'expansion du capital : une histoire du système monétaire international*, Paris : L'Harmattan, 1997.

Barry Eichengreen, *Capital Flows and Crises*, Cambridge : MIT, 2003.

Barry Eichengreen, Peter Temin, « The Gold Standard and the Great Depression », *Contemporary European History*, 9/2, 2000, p. 183-207.

Eidgenössische Steuerverwaltung, *50. Jahre Eidg. Steuerverwaltung*, Bern : Eidgenössische Steuerverwaltung, 1966.

Anthony M. Endres, Grant A. Fleming, *International Organizations and the Analysis of Economic Policy, 1919-1950*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

Klaus Epstein, *Matthias Erzberger. The Dilemma of German Democracy*, Princeton : Princeton University Press, 1959.

Rui Pedro Esteves, « The *Belle Époque* of International Finance. French Capital Exports, 1880-1914 », *Oxford, Department of Economics, Discussion Paper Series*, 534, 2011.

Jeroen Euwe, « Financing Germany. Amsterdam's Role as an International Financial Centre, 1914-1931 », in Patrice Baubeau, Anders Ögren (éd.), *Convergence and Divergence of National Financial Systems : Evidence from the Gold Standards, 1871-1971*, London : Pickering and Chatto, 2010, p. 219-240.

Jeroen Euwe, « "It is therfore both in German and in Dutch interest…" Dutch-German relations after the Great War. Interwoven economies and political détente, 1918-1933 », Thèse, Erasmus Universiteit Rotterdam, manuscrit, 2012.

Maikel Evers, « Tracing the Origins of the Netherlands' Tax Treaty Network », *Intertax*, 41/6-7, 2013, p. 375-386.

Nicholas Faith, *Safety in Numbers. The Mysterious World of Swiss Banking*, London : Hamish Hamilton, 1982.

Christophe Farquet, « Aux sources de la défense du secret bancaire suisse. Les débats sur l'évasion fiscale et la double imposition à la Société des Nations (1922-1928) », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2007.

Christophe Farquet, « Le secret bancaire en cause à la Société des Nations (1922-1925) », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2009, p. 102-115.

Christophe Farquet, « Lutte contre l'évasion fiscale : l'échec de la SDN durant l'entre-deux-guerres », *L'Économie politique*, 44, 2009, p. 93-112.

Christophe Farquet, « Expertise et négociations fiscales à la Société des Nations (1923-1939) », *Relations internationales*, 142, 2010, p. 5-21.

Christophe Farquet, « Le marché de l'évasion fiscale dans l'entre-deux-guerres », *L'Économie politique*, 54, 2012a, p. 95-112.

Christophe Farquet, « The Rise of the Swiss Tax Haven during the Interwar Period : An International Comparison », *EHES Working Papers*, 27, 2012b.

Christophe Farquet, « Tax Avoidance, Collective Resistance, and International Negotiations : Foreign Tax Refusal by Swiss Banks and Industries Between the Two World Wars », *Journal of Policy History*, 25/3, 2013, p. 334-353.

Christophe Farquet, « Explaining the Failure of International Tax Regulations throughout the 20th Century. Offshore Markets, Swiss Tax Haven's Diplomacy and Fiscal Debates in International Organizations, from the League of Nations to the Organization for Economic Cooperation and Development », *Working Papers of the Paul Bairoch Institute*, Université de Genève, 2016.

Christophe Farquet, Markus Winiger, « Quand l'État transgressait le secret bancaire. L'imposition des capitaux mobiliers à Fribourg, 1894-1919 », *Annales fribourgeoises*, 71, 2009, p. 95-105.

Sébastien Farré, *La Suisse et l'Espagne de Franco : de la guerre civile à la mort du dictateur (1936-1975)*, Lausanne : Antipodes, 2006.

Jean-Claude Favez, « Mozart, la broderie et les finances fédérales », in Urs Altermatt, Judit Garamvölgyi (éd.), *Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz ? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Bern : Haupt, 1980, p. 331-351.

Jean-Claude Favez, Hans Ulrich Jost, Francis Python (éd.), *Les relations internationales et la Suisse*, Lausanne : Antipodes, 1998.

Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques des Banques d'émission en Europe (xviie-xxe siècle)*, Paris : Albin Michel, 2003.

Charles H. Feinstein, *Statistical Tables of National Income, Expenditure and Output of the U.K. 1855-1965*, Cambridge : Cambridge University Press, 1976.

Charles H. Feinstein (éd.), *Banking, Currency, and Finance in Europe Between the Wars*, Oxford : Clarendon Press, 1995.

Charles H. Feinstein, Katherine Watson, « Private International Capital Flows in Europe in the Inter-War Period », in Charles H. Feinstein (éd.), *Banking, Currency, and Finance in Europe Between the Wars*, Oxford : Clarendon Press, 1995, p. 94-130.

Wilfried Feldenkirchen, « Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und der Schweiz von 1914 bis 1945 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 237-263.

Gerald D. Feldman *et al.* (éd.), *The Experience of Inflation : International and Comparative Studies*, Berlin : Walter de Gruyter, 1984.

Gerald D. Feldman (éd.), *Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte. 1924-1933*, München : R. Oldenbourg, 1985.

Gerald D. Feldman *et al.* (éd.), *Konsequenzen der Inflation*, Berlin : Colloquium Verlag, 1989.

Gerald D. Feldman, *The Great Disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation, 1914-1924,* Oxford : Oxford University Press, 1993.

Carole Fink, *The Genoa Conference. European Diplomacy, 1921-1922*, Chapel Hill : University of North Carolina, 1984.

Carole Fink, « Beyond Revisionism : The Genoa Conference of 1922 », in Carole Fink, Axel Frohn, Jürgen Heideking (éd.), *Genoa, Rapallo and European Reconstruction in 1922*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991, p. 11-27.

Carole Fink, Axel Frohn, Jürgen Heideking (éd.), *Genoa, Rapallo and European Reconstruction in 1922*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991.

Michel Fior, *Le rôle de l'entre-deux-guerres dans le développement de la place financière suisse*, Zurich : Verein für Finanzgeschichte, 2002.

Michel Fior, *Les banques suisses, le franc et l'Allemagne. Contribution à une histoire de la place financière suisse (1924-1945)*, Genève : Droz, 2002.

Michel Fior, *Institution globale et marchés financiers : la Société des Nations face à la reconstruction de l'Europe, 1918-1931*, Berne : Peter Lang, 2008.

Marc Flandreau (éd.), *Money Doctors. The Experience of International Financial Advising, 1850-2000*, London : Routledge, 2003.

Marc Flandreau, « The Logic of Compromise : Monetary Bargaining in Austria-Hungary, 1867-1913 », *European Review of Economic History*, 10, 2006, p. 3-33.

Marc Flandreau, « Sovereign States, Bondholders Committees, and the London Stock Exchange in the Nineteenth Century (1827-1868) : New Facts and Old Fictions », *Oxford Review of Economic Policy*, 29/4, 2013, p. 668-696.

Antoine Fleury, « La Suisse et la réorganisation de l'économie mondiale. L'expérience du premier après-guerre », *Relations internationales*, 30, 1982, p. 141-157.

Antoine Fleury, « Un sursaut antiprotectionniste dans le contexte de la crise économique de 1929 : le projet d'une trêve douanière plurilatérale », *Relations internationales*, 39, 1984, p. 333-354.

Antoine Fleury, « The Role of Switzerland and the Neutral States at the Genoa Conference », in Carole Fink, Axel Frohn, Jürgen Heideking (éd.), *Genoa, Rapallo and European Reconstruction in 1922*, Cambridge : Cambridge University Press, 1991, p. 201-216.

Peter Flora *et al.*, *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975. A Data Handbook in two Volumes*, 2 vol., Frankfurt & London & Chicago : Campus Verlag & Macmillan Press & St. James Press, 1983.

Danièle Fraboulet, Pierre Vernus (éd.), *Genèse des organisations patronales en Europe (19e-20e siècles)*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012.

Robert Frankenstein, *Le prix du réarmement français 1935-1939*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1982.

Stefan Frech, *Clearing. Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten*, Zürich : Chronos, 2001.

Martin Friedenberger, *Fiskalische Ausplünderung. Die Berliner Steuer- und Finanzverwaltung und die jüdische Bevölkerung 1933-1945*, Berlin : Metropol Verlag, 2008.

Lara Friedlander, Scott Wilkie, « Policy Forum : The History of Tax Treaty Provisions – And Why It is Important to Know About It », *Canadian Tax Journal*, 54/4, 2006, p. 907-921.

Florian Galler, « The Devaluation of the Swiss Franc in 1936 », *Journal of Psychohistory*, 17/3, 1990, p. 257-265.

Thomas Gees, Andreas Kellerhals-Mäder, Daniela Meier, *Die Verwaltung der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1978. Bundesrat und Bundesverwaltung : Entscheidungsprozesse und Netzwerke in der Landwirtschafts- und Umweltschutzaussenpolitik*, Zürich : Chronos, 2002.

Emmanuel Gerard, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée 1918-1939 », in Marcel Dumoulin *et al.* (éd.), *Nouvelle Histoire de la Belgique*, vol. 2, Bruxelles : Éditions Complexe, 2006.

Dario Gerardi, « La création de l'*Associazione svizzera per i rapporti culturali ed economici con l'Italia* : entre culture, propagande et intérêts économiques », in Hans Ulrich Jost, Stéphanie Prezioso (éd.), *Relations internationales, échanges culturels et réseaux intellectuels*, Lausanne : Antipodes, 2002, p. 81-95.

Dario Gerardi, *La Suisse et l'Italie, 1923-1950 : commerce, finance et réseaux*, Neuchâtel : Éditions Alphil, 2007.

Victor-Yves Ghébali, *La Société des Nations et la réforme Bruce, 1939-1940*, Genève : Centre européen de la Dotation Carnegie, 1970.

Victor-Yves Ghébali, « The League of Nations and Functionalism », in Arthur J. Groom, Paul Taylor (éd.), *Functionalism. Theory and Practice in International Relations,* London : University of London Press, 1975, p. 141-161.

Thibaud Giddey, « La genèse et les premières années d'activités de la Commission fédérale des banques (1931-1942) », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2010.

Thibaud Giddey, « The Regulation of Foreign Banks in Switzerland (1956-1972) », in Melanie Aspey *et al.* (éd.), *Studies in Banking and Financial History. Foreign Financial Institutions and National Financial System*, Frankfurt am Main : The European Association for Banking and Financial History, 2013, p. 449-485.

René Girault, « Les relations internationales et l'exercice du pouvoir pendant le Front populaire, juin 1936-juin 1937 », *Cahiers Léon Blum*, 1, 1977, p. 15-46.

René Girault, « Léon Blum, la dévaluation de 1936 et la conduite de la politique extérieure de la France », *Relations internationales*, 13, 1978, p. 91-109.

René Girault, « Économie et politique internationale : diplomatie et banque pendant l'entre-deux-guerres », *Relations internationales*, 21, 1980, p. 7-22.

René Girault, « The Impact of the Economic Situation on Foreign Policy of France, 1936-9 », in Wolfgang J. Mommsen, Lothar Kettenacker (éd.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*, London : George Allen and Unwin, 1983, p. 209-226.

René Girault, Robert Frank (éd.), *La puissance en Europe – 1938-1940*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1984.

Winfried Glashagen, *Die Reparationspolitik Heinrich Brünings 1930-1931. Studien zum wirtschafts- und aussenpolitischen Entscheidungsprozess in der Auflösungsphase der Weimarer Republik*, vol. 1, Bonn : Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 1980.

Stefan Glur, *Vom besten Pferd im Stall zur persona non grata. Paul Ruegger als Schweizer Gesandter in Rom 1936-1942*, Bern : Peter Lang, 2005.

Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, « Émergence du problème des "places off shore" et mobilisation internationale », Paris : Centre d'étude de la vie politique française, 2002.

Thierry Godefroy, Pierre Lascoumes, *Le capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places* offshore, Paris : Éd. La Découverte, 2004.

François Goguel, *La politique des partis sous la III[e] République*, 2 vol., Paris : Seuil, 1946.

Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times. Comparative Response to International Economic Crises*, Ithaca : Cornell University Press, 1992.

Terry Gourvish (éd.), *Business and Politics in Europe 1900-1970. Essays in Honour of Alice Teichova*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

Michael J. Graetz, Michael M. O'Hear, « The "Original Intent" of U.S. International Taxation », *Duke Law Journal*, 46, 1997, p. 1021-1109.

Emmanuelle Granges, « L'initiative socialiste pour un prélèvement unique sur la fortune : une virulente campagne de propagande. Description et analyse de l'initiative socialiste : de son élaboration à l'après-votation (1919-1922) », Mémoire de maîtrise, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2011.

E. H. Green, « The Influence of the City over British Economic Policy, c. 1880-1960 », in Youssef Cassis (éd.), *Finance and Financiers in European History, 1880-1960*, Cambridge : Cambridge University Press, 1992, p. 193-218.

Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques,* Zurich : Chronos, 2008.

Arthur J. Groom, Paul Taylor (éd.), *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*, London : University of London Press, 1975.

Sandrine Grotard, « Le premier impôt sur les bénéfices d'entreprises en France. La contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, 1916-1930 », *Études et documents*, 8, 1996, p. 259-280.

Erich Gruner, « Der Einfluss der schweizerischen Wirtschaftsverbände auf das Gefüge des liberalen Staates », *Revue suisse d'histoire*, 6/3, 1956, p. 315-368.

Sébastien Guex, « La politique monétaire de la Confédération suisse (1919-1924) », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 1985.

Sébastien Guex, *La politique monétaire et financière de la Confédération suisse 1900-1920*, Lausanne : Payot, 1993.

Sébastien Guex, « Banque nationale et milieux bancaires entre 1922 et 1924. Cris et chuchotements autour de la stabilisation du franc suisse », in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich : Chronos, 1993, p. 53-76.

Sébastien Guex, « L'introduction du droit de timbre fédéral sur les coupons. 1919-1921 », in Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), *Financement de l'État et conflits sociaux (14e-20e siècles)*, Zurich : Chronos, 1994a, p. 209-239.

Sébastien Guex, « L'initiative socialiste pour une imposition extraordinaire sur la fortune en Suisse (1920-1922) », *Regards sociologiques*, 8, 1994b, p. 101-116.

Sébastien Guex, *L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au xxe siècle*, Lausanne : Réalités sociales, 1998.

Sébastien Guex, « The development of Swiss trading companies in the twentieth century », in Geoffrey Jones (éd.), *The multinational traders*, London : Routledge, 1998, p. 150-172.

Sébastien Guex, « De la Suisse comme petit État faible. Jalons pour sortir d'une image en trompe-l'œil », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999a, p. 7-29.

Sébastien Guex, « Relations commerciales entre l'Allemagne et la Suisse : histoire d'une rupture, 1930-1932 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances*

1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France, Genève : Droz, 1999b, p. 265-299.

Sébastien Guex, « Les origines du secret bancaire suisse et son rôle dans la politique de la Confédération au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Genèses*, 34, 1999c, p. 4-27.

Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999.

Sébastien Guex, « The Origins of the Swiss Banking Secrecy Law and Its Repercussions for Swiss Federal Policy », *Business History Review,* 74/2, 2000, p. 237-266.

Sébastien Guex, « Le secret bancaire suisse : une perspective historique », *Revue économique et sociale*, 60/1, 2002, p. 9-19.

Sébastien Guex, « La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 146-147, 2003a, p. 51-61.

Sébastien Guex, « La Banque nationale suisse 1907-1939 : modèles, références et spécificités », in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (éd.), *Politiques et pratiques des Banques d'émission en Europe (xviie-xxe siècle)*, Paris : Albin Michel, 2003b, p. 526-548.

Sébastien Guex, « Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik », in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel : Schwabe, 2012a, p. 1077-1129.

Sébastien Guex, « L'État fédéral et les crises économiques du début du xxe siècle à nos jours : la Suisse, un bastion anti-keynésien », in Thomas David *et al.* (éd.), *Crises. Causes, interprétations et conséquences*, Zurich : Chronos, 2012b, p. 151-169.

Sébastien Guex, « Conflits et marchandages autour du secret bancaire en Suisse à l'issue de la Grande Guerre », *L'Année sociologique*, 63/1, 2013, p. 157-187.

Sébastien Guex *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich : Chronos, 1998.

Sébastien Guex, Martin Körner, Jakob Tanner (éd.), *Financement de l'État et conflits sociaux (14e-20e siècles)*, Zurich : Chronos, 1994.

Sébastien Guex, Malik Mazbouri, « L'historiographie des banques et de la place financière suisse aux 19e-20e siècles », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2010, p. 203-228.

Sébastien Guex, Malik Mazbouri, « De l'Association des représentants de la banque en Suisse (1912) à l'Association suisse des banquiers (1919). Genèse et fonctions de l'organisation faîtière du secteur bancaire suisse », in Danièle Fraboulet, Pierre Vernus (éd.), *Genèse des organisations patronales en Europe (19e-20e siècles)*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 205-225.

Sébastien Guex, Janick Marina Schaufelbuehl, « Les vertus de l'ignorance. Enjeux et conflits autour des statistiques sociales et économiques en Suisse au xxe siècle », *Économies et Sociétés*, 44/9, 2011, p. 1555-1574.

Mattia Guidotti, « Premier programme financier de guerre : amorce de la réforme financière de la Confédération (1939-1941) ? », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2002.

Pierre Guillen, « Les relations financières franco-suisses après la Première Guerre mondiale », in Raymond Poidevin, Louis-Édouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports*

entre la France et la Suisse de 1843 à 1939, Neuchâtel : Éditions de la Baconnière, 1982, p. 155-171.

Peter Haas, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46/1, 1992, p. 1-35.

Patrick Halbeisen, « Bankenkrise und Bankengesetzgebung in den 30er Jahren », in Sébastien Guex *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich : Chronos, 1998, p. 61-79.

Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel : Schwabe, 2012.

Jean Halperin, « La Conférence économique internationale de 1927 », in *La Société des Nations : rétrospective*, Berlin : De Gruyter, 1983, p. 343-357.

Mark P. Hampton, Jason P. Abbott (éd.), *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital*, London : Macmillan, 1999.

André Hardewyn, « De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930) », *Revue belge de philologie et d'histoire*, 75/4, 1997, p. 1085-1122.

André Hardewyn, *Tussen sociale rechtvaardigheid en economische efficiëntie. Een halve eeuw fiscaal beleid in België (1914-1962)*, Brussel : Vubpress, 2003.

André Hardewyn, « Les déterminants politiques, économiques et idéologiques du système fiscal belge au XX[e] siècle », *Histoire, économie et société*, 24/2, 2005, p. 279-302.

Benedikt Hauser, *Netzwerke, Projekte und Geschäfte. Aspekte der schweizerisch-italienischen Finanzbeziehungen 1936-1943*, Zürich : Chronos, 2001.

Pierre-Cyrille Hautcœur, « Le marché boursier et le financement des entreprises françaises », Thèse de doctorat, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, manuscrit, 1994.

Pierre-Cyrille Hautcœur, Pierre Sicsic, « Threat of a Capital Levy, Expected Devaluation and Interest Rates in France during the Interwar Period », *European Review of Economic History*, 3, 1999, p. 25-56.

Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca : Cornell University Press, 1994.

Rudolf Hickel (éd.), *Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen*, Frankfurt : Suhrkamp, 1976.

Eric Hobsbawm, *L'Age des extrêmes. Histoire du court du XX[e] siècle*, Paris : Éditions Complexe, Le Monde diplomatique, 2003.

Carl-Ludwig Holtfrerich, « Internationale Verteilungs-folgen der Deutschen Inflation. 1918-1923 », *Kyklos*, 30/2, 1977, p. 271-292.

Carl-Ludwig Holtfrerich, « Amerikanischer Kapitalexport und Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft 1919-1923 im Vergleich zu 1924-1929 », *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 64, 1977, p. 497-529.

Carl-Ludwig Holtfrerich, *The German Inflation 1914-1923. Causes and Effects in International Perspective*, New York : Walter de Gruyter, 1986.

Glenn Hubard (éd.), *Financial Markets and Financial Crises*, Chicago : University of Chicago Press, 1991.

Peter Hug, « Innenansichten der Aussenpolitik-Akteure und Interessen », in Brigitte Studer (éd.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zürich : Chronos, 1998, p. 203-236.

Peter Hug, « Steuerflucht und die Legende vom antinazistischen Ursprung des Bankgeheimnisses. Funktion und Risiko der moralischen Überhöhung des Finanzplatzes Schweiz », in Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz: Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich : Hochschulverlag an der ETH Zürich, 2002, p. 269-321.

Peter Hug, Martin Kloter, « Der "Bilateralismus" in seinem multilateralen Kontext. Die Aussenpolitik der Schweiz zur Sicherung ihres Aussenhandels und Zahlungsverkehrs 1920/1930 – 1958/1960 », in Peter Hug, Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960 : Rahmenbedingungen, Enscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Lausanne & Zürich : Payot & Chronos, 1999, p. 16-41.

Peter Hug, Martin Kloter (éd.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik, 1930-1960 : Rahmenbedingungen, Enscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Lausanne & Zürich : Payot & Chronos, 1999.

Cédric Humair, *Développement économique et État central (1815-1914). Un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne : Peter Lang, 2004.

Cédric Humair, « Qui va payer la guerre ? Luttes socio-politiques autour de la politique douanière suisse. 1919-1923 », in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques,* Zurich : Chronos, 2008, p. 157-176.

Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge MA : Harvard University Press, 2014.

Gisela Hürlimann, « Öffentliche Finanzen und Budgetkulturen im Wandel », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2010, p. 229-252.

Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (éd.), *Steuern und umverteilen Effizienz versus Gerechtigkeit ?*, Zürich : vdf Hochschul-Verlag an der ETH Zürich, 2012.

Geoffrey Ingham, *Capitalism Divided ? The City and Industry in British Social Development,* London : Macmillan, 1984.

Institut belge des finances publiques (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique*, vol. 1, Bruxelles & Paris : Émile Bruylant & Recueil Sirey, 1950.

Ryo Izawa, « The Formation of Companies for Tax Avoidance : The Relationship between UK Multinationals and International Double Taxation in the Interwar Period », *Business History Conference*, 13, 2015.

August Jagdfeld, « Steuerflucht und Steuerfluchtbekämpfung von Brüning bis Brandt », *Steuer und Wirtschaft*, 49/2, 1972, p. 258-263.

Harold James, « The Causes of the German Banking Crisis of 1931 », *Economic History Review*, 37/1, 1984, p. 68-87.

Harold James, *The German Slump, Politics and Economics 1924-1936*, Oxford : Clarendon Press, 1986.

Harold James, « Financial Flows Across Frontiers during the Interwar Depression », *Economic History Review*, 45/3, 1992, p. 594-613.

Jean-Noël Jeanneney, *François de Wendel en République. L'argent et le pouvoir 1914-1940*, Paris : Seuil, 1976.

Jean-Noël Jeanneney, *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir : la faillite du Cartel (1924-1926)*, Paris : Seuil, 1977.

Jean-Noël Jeanneney, « De la spéculation financière comme arme diplomatique. À propos de la première "bataille du franc" (novembre 1923-mars 1924) », *Relations internationales*, 13, 1978, p. 5-27.

Pierre Jeanneret, « Le Parti socialiste suisse des années 20 à la croisée des chemins », *Revue suisse d'histoire*, 34/4, 1984, p. 509-520.

Sunita Jogarajan, « Prelude to the International Tax Treaty Network : 1815-1914. Early Tax Treaties and the Conditions for Action », *Oxford Journal of Legal Studies*, 31/4, 2011, p. 679-707.

Sunita Jogarajan, « The Conclusion and the Termination of the "First" Double Taxation Treaty », *British Tax Review*, 3, 2012, p. 283-306.

Sunita Jogarajan, « Stamp, Seligman and the Drafting of the 1923 Experts' Report on Double Taxation », *World Tax Journal*, 5/3, 2013.

Sunita Jogarajan, « The Drafting ot the 1925 League of Nations Resolutions on Tax Evasion », in Peter Harris, Dominic de Cogan (éd.), *Studies in the History of Tax Law*, vol. 7, Oxford : Hart Publishing, 2015, p. 253-292.

Geoffrey Jones, *The Evolution of International Business. An Introduction*, London : Routledge, 1996.

Geoffrey Jones (éd.), *The Multinational Traders*, London : Routledge, 1998.

Geoffrey Jones, « Multinational Cross-Investment between Switzerland and Britain 1914-1945 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 427-459.

John Avery Jones, « The History of the United Kingdom's First Comprehensive Double Taxation Agreement », *British Tax Review*, 3, 2007, p. 211-254.

John Avery Jones, « Sir Josiah Stamp and Double Income Tax », Papier présenté à la *Sixth History of Tax Law Conference*, Cambridge, 2-3 Juillet 2012.

Hans Ulrich Jost, « Menace et repliement. 1914-1945 », in Georges Andrey *et al.* (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne : Payot, 1986, p. 683-770.

Hans Ulrich Jost, *Les avant-gardes réactionnaires. La naissance de la nouvelle droite en Suisse, 1890-1914*, Lausanne : Éditions d'En bas, 1992.

Hans Ulrich Jost, *Le salaire des neutres. Suisse, 1938-1948*, Paris : Denoël, 1999.

Hans Ulrich Jost, « Quelques jalons historiques pour l'analyse de la politique extérieure suisse », in Jean-Daniel Delley (éd.), *Démocratie directe et politique étrangère en Suisse*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 1999, p. 7-18.

Hans Ulrich Jost, *Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik*, Zürich : Chronos, 2016.

Hans Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (éd.), *Relations internationales et affaires étrangères suisses après 1945*, Lausanne : Antipodes, 2006.

Hans Ulrich Jost, Stéphanie Prezioso (éd.), *Relations internationales, échanges culturels et réseaux intellectuels*, Lausanne : Antipodes, 2002.

Steivan Juvalta, « La création de l'impôt anticipé en Suisse en 1944 », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2001.

Chantal Kaiser, *Bundesrat Jean-Marie Musy, 1919-1934*, Freiburg : Universitätsverlag, 1999.

Christian Keller, « Von Visionen, Volkshetze und Betrügereien. Der Entstehungsprozess direkter Steuern in Basel-Stadt und Baselland (1833-1920) », Mémoire de licence, Faculté de philosophie de l'Université de Zurich, manuscrit, 2010.

Bruce Kent, *The Spoils of the War. The Politics, Economics, and Diplomacy of Reparations. 1918-1932*, Oxford : Clarendon Press, 1989.

Ian Kershaw, *Hitler*, vol. 1, Paris : Flammarion, 1999.

Charles P. Kindleberger, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris : Economica, 1990.

Charles P. Kindleberger, Jean-Pierre Laffargue (éd.), *Financial Crises. Theory, History, and Policy*, Cambridge & Paris : Cambridge University Press & Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1982.

Gerhard Kling, Jeorg Baten, Kirsten Labuske, « FDI of German Companies During Globalization and Deglobalization », *Open Economies Review*, 22/2, 2011, p. 247-270.

Ulrich Klöti *et al.* (éd.), *Manuel de la politique suisse*, Zurich : Verlag NZZ, 2006

Mario König, *Interhandel. Die schweizerische Holding der IG Farben und ihre Metamorphosen. Eine Affäre um Eigentum und Interessen (1910-1999)*, Zürich : Chronos, 2001.

Sandrine Kott, « Une "communauté épistémique" du social ? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres », *Genèses*, 71, 2008, p. 26-46.

György Kövér, « The London Stock Market and the Credit of Austria-Hungary (1868-1871) », *Acta Historica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 34/2-3, 1988, p. 159-170.

Michael R. Krätke, *Kritik der Staatsfinanzen. Zur Politischen Oekonomie des Steuerstaats*, Hamburg : VSA Verlag, 1984.

Georg Kreis, « Walter Stuckis Aufruf an die Nation von 1937 », *Revue suisse d'histoire*, 63/1, 2013, p. 19-47.

Ginette Kurgan-Van Hentenryk, « Bankers and Politics in Belgium in the Twentieth Century », in Terry Gourvish (éd.), *Business and Politics in Europe 1900-1970. Essays in Honour of Alice Teichova*, Cambridge : Cambridge University Press, 2003, p. 89-105.

Ernst Laubach, *Die Politik der Kabinette Wirth 1921-1922*, Lübeck : Matthiesen Verlag, 1968.

Mark Leff, *The Limits of Symbolic Reform. The New Deal and Taxation, 1933-1939*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002.

Matthieu Leimgruber, *Solidarity without the State ? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, Cambridge : Cambridge University Press, 2008.

Martin Lengwiler, « "Gib nicht mehr, als Du musst". Steuerkultur und Staatsverständnis in der Schweiz im 19. Jahrhundert », manuscrit d'une leçon probatoire, Université de Bâle, 2008.

George Lent, *The Impact of the Undistributed Profits Tax 1936-1937*, New York : Columbia University Press, 1948.

Pierre Léon (éd.), *Histoire économique et sociale du monde*, vol. 5, Paris : Armand Colin, 1977.

Marc Leroy, *L'impôt, l'État et la société. La sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*, Paris : Economica, 2010.

Willi Loepfe, *Geschäfte in spannungsgeladener Zeit : Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland 1923 bis 1946*, Weinfelden : Wolfau-Druck & C. Mühlemann, 2006.

Willi Loepfe, *Der Aufstieg des schweizerischen Finanzplatzes in der Nachkriegszeit 1945 bis 1975*, Weinfelden : Wolfau-Druck, 2011.

Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945-1958)*, Lausanne : Antipodes, 2014.

Pierre Luciri, *Le prix de la neutralité : la diplomatie secrète de la Suisse en 1914-1915 avec des documents d'archives inédits*, Genève : Institut universitaire des hautes études internationales, 1976.

Martin Lüpold, « Wirtschaftskrieg, Aktienrecht und Corporate Governance. Der Kampf der Schweizer Wirtschaft gegen die "wirtschaftliche Überfremdung" im Ersten und Zweiten Weltkrieg », in Valentin Groebner, Sébastien Guex et Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques*, Zurich : Chronos, 2008, p. 99-105.

Martin Lüpold, « Der Ausbau der "Festung Schweiz" : Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz, 1881-1961 », Thèse de doctorat, Faculté de Philosophie de l'Université de Zurich, manuscrit, 2010.

Hanspeter Lussy, Barbara Bonhage, Christian Horn, *Schweizerische Wertpapiergeschäfte mit dem « Dritten Reich » : Handel, Raub und Restitution*, Zürich : Chronos, 2001.

Hanspeter Lussy, Rodrigo López, *Finanzbeziehungen Liechtensteins zur Zeit des Nationalsozialismus*, vol. 1, Vaduz & Zürich : Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein & Chronos, 2005.

Radomir Luza, Victor Mamatey (éd.), *La république tchécoslovaque, 1918-1948. Une expérience de démocratie*, Paris : Librairie du Regard, 1987.

André Mach, « Associations d'intérêts », in Ulrich Klöti *et al.* (éd.), *Manuel de la politique suisse*, Zurich : Verlag NZZ, 2006, p. 369-391.

Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after the World War I*, Princeton : Princeton University Press, 1975.

Charles S. Maier, « Inflation and Stabilization in the Wake of the Two World Wars : Comparative Strategies and Sacrifices », in Gerald D. Feldman *et al.* (éd.), *The Experience of Inflation : International and Comparative Studies*, Berlin : Walter de Gruyter, 1984, p. 106-132.

Michel Margairaz, *L'État, les finances et l'économie : histoire d'une conversion, 1932-1952*, 2 vol., Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991.

Sally Marks, « Reparations Reconsidered : A Reminder », *Central European History*, 2/4, 1969, p. 356-365.

Sally Marks, « The Myths of Reparations », *Central European History*, 11/3, 1978, p. 231-255.

Gianni Marongiu, *La politica fiscale del fascismo*, Lungro di Cosenza : Marco Editore, 2005.

Isaac William Martin, « The Social Origins of the Texas Tax Club Movement, 1924-1925 », *Journal of Policy History*, 25/3, 2013, p. 404-421.

Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, Monica Prasad, « The Thunder of History : The Origins and Development of the New Fiscal Sociology », in Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p. 1-27.

Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009.

Malik Mazbouri, « La biographie d'un grand banquier du début du 20e siècle : intérêt, matériaux et problèmes », in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich : Chronos, 1993, p. 165-184.

Malik Mazbouri, « Capital financier et politique extérieure à la fin de la Première Guerre mondiale : la création de la Centrale des Charbons (1917) et de la Société Financière Suisse (1918) », in Jean-Claude Favez, Hans Ulrich Jost, Francis Python (éd.*), Les relations internationales et la Suisse*, Lausanne : Antipodes, 1998, p. 45-70.

Malik Mazbouri, « Place financière suisse et crédits aux belligérants durant la Première Guerre mondiale », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances, 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 59-90.

Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne : Antipodes, 2005.

Malik Mazbouri, « La Première Guerre mondiale et l'essor de la place bancaire helvétique. L'exemple de la Société de Banque Suisse », *Histoire, économie et société*, 32/1, 2013, p. 73-94.

Malik Mazbouri, Sébastien Guex, Rodrigo López, « Finanzplatz Schweiz », in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel : Schwabe, 2012, p. 467-518.

Malik Mazbouri, Marc Perrenoud, « Banques suisses et guerres mondiales », in Valentin Groebner, Sébastien Guex, Jakob Tanner (éd.), *Économie de guerre et guerres économiques,* Zurich : Chronos, 2008, p. 233-253.

Ajay Mehrotra, *Making the Modern American Fiscal State. Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation, 1877-1929*, Cambridge : Cambridge University Press, 2013.

Martin Meier *et al.*, *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930-1948. Strukturen - Verhandlungen - Funktionen*, Zürich : Chronos, 2002.

Christoph Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert,* Frankfurt am Main : Campus Verlag, 2005.

Beatrix Mesmer, « Wirtschaftsbarometer und Unternehmerfreiheit. Eine Fallstudie zum Einfluss der Wirtschaftsverbände auf die schweizerische Völkerbundspolitik », in Urs Altermatt, Judit Garamvölgyi (éd.), *Innen- und Aussenpolitik, Primat oder Interdependenz ? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Bern : Haupt, 1980, p. 315-330.

Éric Mévillot, « La diplomatie suisse face aux premiers mois du Front populaire : perception et relations bilatérales (avril-décembre 1936) », *Revue suisse d'histoire*, 42/3-4, 1992, p. 325-357.

Charles-Albert Michalet, *Les placements des épargnants français de 1815 à nos jours*, Paris : Presses universitaires de France, 1968.

Ranald Michie, Philip Williamson (éd.), *The British Government and the City of London in the 20th Century*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

Roger Middleton, *Towards the Managed Economy. Keynes, the Treasury and the Fiscal Policy Debate of the 1930s*, London : Methuen, 1985.

Ministère des Finances, « Supplément rétrospectif 1900 à 1930 », *Statistiques et études financières. Supplément*, 175, 1963.

Bernard Minot, « La réforme fiscale du 31 décembre 1936 », in Jean Bouvier, Jean-Claude Perrot (éd.), *États, fiscalités, économies*, Paris : Publications de la Sorbonne, 1985, p. 107-120.

Brian R. Mitchell, *International Historical Statistics. The Americas, 1750-2005*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007.

Brian R. Mitchell, *International Historical Statistics. Europe, 1750-2005*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2007.

André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London : Routledge, 1994.

Wolfgang J. Mommsen, Lothar Kettenacker (éd.), *The Fascist Challenge and the Policy of Appeasement*, London : George Allen & Unwin, 1983.

Émile Moreau, *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France. Histoire de la stabilisation du franc (1926-1928)*, Paris : Genin, 1954.

Kenneth Mouré, *La politique du franc Poincaré (1926-1936)*, Paris : Albin Michel, 1998.

Marie-Renée Mouton, *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berne : Peter Lang, 1995.

Margrit Müller, « Internationale Verflechtung », in Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel : Schwabe, 2012, p. 339-465.

Philipp Müller, « La bataille pour le franc : la Suisse entre déflation et dévaluation (1931-1936) », in Philipp Müller, Isabelle Paccaud, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne : Antipodes, 2003, p. 7-145.

Philipp Müller, *La Suisse en crise. Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne : Antipodes, 2010.

Philipp Müller, Isabelle Paccaud, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne : Antipodes, 2003.

Stephen Nicholas, « British Multinational Investment before 1939 », *Journal of European Economic History*, 11/3, 1982, p. 605-630.

Régis Niederoest, « Discours de propagande des banques suisses autour du secret bancaire (1950-1984) », Mémoire de licence, Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2005.

Flurin Noldin, « Die Finanzgeschichte der Stadt Zürich von der Eingemeindung 1893 bis zum Kollaps von 1919 », Mémoire de licence, Université de Zurich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, manuscrit, 2011.

Frederick S. Northedge, *The League of Nations. Its Life and Times. 1920-1946*, Leicester: Leicester University Press, 1986.

Xavier Oberson, Howard Hull, *Switzerland in International Tax Law*, Amsterdam: IBFD, 2006.

James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press, 1973.

Hanspeter Oechslin, *Die Entwicklung des Bundessteuersystems der Schweiz von 1848 bis 1966*, Einsiedeln: Etzel-Druck, 1967.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques, 1998.

Michael van Orsouw, *Das vermeintliche Paradies. Eine historische Analyse der Anziehungskraft der Zuger Steuergesetze*, Zürich: Chronos, 1995.

Isabelle Paccaud, «Les relations financières entre la Suisse et la Grande-Bretagne durant la Deuxième Guerre mondiale (1940-1944)», in Philipp Müller, Isabelle Paccaud, Janick Marina Schaufelbuehl (éd.), *Franc suisse, finance et commerce*, Lausanne: Antipodes, 2003, p. 174-184.

Isabelle Paccaud, «Les relations économiques anglo-suisses au sortir de la Deuxième Guerre mondiale», in Hans Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (éd.), *Relations internationales et affaires étrangères suisses après 1945*, Lausanne: Antipodes, 2006, p. 33-49.

Ronen Palan, «Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty», *International Organization,* 56/1, 2002, p. 151-176.

Ronen Palan, *The Offshore World: Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Ithaca: Cornell University Press, 2003.

Ronen Palan, Richard Murphy, Christian Chavagneux, *Tax Havens. How Globalization Really Works*, Ithaca: Cornell University Press, 2010.

Serge Paquier, «Swiss holding companies from the mid-nineteenth century to the early 1930s: the forerunners and subsequent waves of creations», *Financial History Review*, 8/2, 2001, p. 163-182.

Louis W. Pauly, *Who Elected The Bankers? Surveillance and Control in the World Economy*, Ithaca: Cornell University Press, 1997.

Sophie Pavillon, «Trois filiales d'entreprises suisses en Allemagne du Sud et leur développement durant la période nazie», *Études et sources*, 23, 1997, p. 209-254.

Sophie Pavillon, «Aux frontières du profit: les relations entre la société suisse Alimentana AG et sa filiale Maggi GmbH en Allemagne du Sud (1925-1943)», in Jean-Claude Favez, Hans Ulrich Jost, Francis Python (éd.), *Les relations internationales et la Suisse*, Lausanne: Antipodes, 1998, p. 127-142.

George Peden, *The Treasury and British Public Policy, 1906-1959*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

George Peden, «The Treasury and the City», in Ranald Michie, Philip Williamson (éd.), *The British Government and the City of London in the 20th Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 117-134.

Susan Pedersen, « Back to the League of Nations », *The American Historical Review*, 112/4, 2007, p. 1091-1117.

Susan Pedersen, *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford : Oxford University Press, 2015.

Marc Perrenoud, « Aperçu des relations économiques et financières de la Suisse avec l'Allemagne », *Revue d'histoire de la Shoah*, 163, 1998, p. 110-126.

Marc Perrenoud, « La diplomatie suisse et les relations financières avec la France, 1936-1945 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 385-425.

Marc Perrenoud, « Aspects de la politique financière et du mouvement ouvrier en Suisse dans les années 1930 », *Études et sources*, 26, 2000, p. 83-122.

Marc Perrenoud, « Secret bancaire et politique étrangère de la Suisse (1932-1962) », *Relations internationales*, 113, 2003, p. 27-40.

Marc Perrenoud, « La place financière suisse en tant qu'instrument de la politique étrangère helvétique », *Relations internationales*, 121, 2005, p. 25-42.

Marc Perrenoud, « Politique économique et relations extérieures », *Traverse. Revue d'histoire*, 1, 2010, p. 171-183.

Marc Perrenoud, *Banquiers et diplomates suisses (1938-1946)*, Lausanne : Antipodes, 2011.

Marc Perrenoud *et al.*, *La place financière et les banques suisses à l'époque du national-socialisme. Les relations des grandes banques avec l'Allemagne (1931-1946*), Lausanne & Zurich : Payot & Chronos, 2002.

Marc Perrenoud, Rodrigo López, *Aspects des relations financières franco-suisses (1936-1946)*, Lausanne & Zurich : Payot & Chronos, 2002.

Sol Picciotto, *International Business Taxation. A Study in the Internationalization of Business Regulation*, London : Weidenfeld and Nicolson, 1992.

Sol Picciotto, « Offshore : The State as a Legal Fiction », in Mark P. Hampton, Jason P. Abbott (éd.), *Offshore Finance Centres and Tax Havens. The Rise of Global Capital*, London : Macmillan, 1999, p. 43-79.

Nicole Piétri, *La reconstruction économique et financière de l'Autriche par la Société des Nations (1921-1926)*, Thèse, Université de Paris I, manuscrit, 1981.

Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au* XX*e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris : Grasset, 2001.

Thomas Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, Paris : Seuil, 2013.

Thomas Piketty, Emmanuel Saez, « Income Inequality in the United States, 1913-1998 », *The Quarterly Journal of Economics*, 118/1, 2003, p. 1-39.

Giovanni Pittaluga, Elena Seghezza, « The Role of Rentiers in the Stabilization Processes of the 1920s », *European Review of Economic History*, 16/2, 2012, p. 188-210.

Raymond Poidevin, Louis-Édouard Roulet (éd.), *Aspects des rapports entre la France et la Suisse de 1843 à 1939*, Neuchâtel : Éditions de la Baconnière, 1982.

Zora Pryor, «L'économie tchécoslovaque dans l'entre-deux-guerres», in Radomir Luza, Victor Mamatey (éd.), *La république tchécoslovaque, 1918-1948. Une expérience de démocratie*, Paris: Librairie du Regard, 1987, p. 173-201.

Rodolphe Putman, «Les impôts directs en Belgique de 1914 à 1940», in Institut belge des finances publiques (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique*, vol. 1, Bruxelles & Paris: Émile Bruylant & Recueil Sirey, 1950, p. 356-541.

Jean-Marc Rivier, *L'imposition des entreprises internationales. Étude des accords suisses de double imposition et du projet de convention de l'OCDE*, Lausanne: Imprimerie vaudoise, 1964.

Thomas Rixen, *The Political Economy of International Tax Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

Thomas Rixen, «Bilateralism or multilateralism? The Political Economy of Avoiding International Double Taxation», *European Journal of International Relations*, 16/4, 2010, p. 589-614.

Monika Rosengarten, *Die Internationale Handelskammer. Wirtschaftspolitische Empfehlungen in der Zeit der Weltwirtschaftskrise 1929-1939*, Berlin: Duncker & Humblot, 2001.

Roman Rossfeld, Tobias Straumann (éd.), *Der vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*, Zürich: Chronos, 2008.

Guy Rousseau, «Étienne Clémentel, un ministre technicien devant les dilemmes budgétaires au temps du *Cartel des gauches* (1924-1925)», in *La direction du Budget entre doctrines et réalités 1919-1944*, Paris: Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001, p. 195-234.

Jörg Ruckstuhl, «Les relations financières entre la Suisse et l'Espagne (1945-1966): de la fin de la Deuxième Guerre mondiale à la convention de double imposition hispano-suisse», Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2005.

Jacques Rueff, *Œuvres complètes*, vol. 1, Paris: Plon, 1977.

Roland Ruffieux, *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne: Payot, 1974.

Roland Ruffieux, «La Suisse des Radicaux, 1848-1914», in Georges Andrey *et al.* (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne: Payot, 1986, p. 599-682.

Luciano Ruggia, «Les relations financières de la Suisse pendant la Première Guerre mondiale», in Youssef Cassis, Jakob Tanner (éd.), *Banques et crédit en Suisse (1850-1930)*, Zurich: Chronos, 1993, p. 77-95.

Basil E. V. Sabine, *A History of Income Tax*, London: George Allen & Unwin Ltd, 1966.

Yves Sancey, «Place financière suisse et émergence d'une régulation para-étatique durant l'entre-deux-guerres», in Sébastien Guex *et al.* (éd.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich: Chronos, 1998, p. 81-93.

Yves Sancey, *Quand les banquiers font la loi. Aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne: Antipodes, 2015.

José Antonio Sanchez Roman, *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*, New York: Palgrave Macmillan, 2012.

Pierre-Yves Saunier, «Circulations, connexions et espaces transnationaux», *Genèses*, 57, 2004, p. 110-126.

Alfred Sauvy, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, vol. 1 et 2, Paris : Fayard, 1965-1967.

Ralf Schauer, *Die Steuergesetzgebung des Nationalsozialismus als Mittel der Machtpolitik : vom Steuerrecht zum Steuerunwesen*, Frankfurt am Main : Peter Lang, 2003.

Janick Marina Schaufelbuehl, « Das Bankgeheimnis im Konflikt zwischen der Schweiz und Frankreich : die Deblockierung der französischen Guthaben in der Schweiz, 1945-1948 », *Traverse. Revue d'histoire*, 2, 1999, p. 211-229.

Janick Marina Schaufelbuehl, *La France et la Suisse ou la force du petit : évasion fiscale, relations commerciales et financières (1940-1954)*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009.

Oskar Scheiben, *Krise und Integration. Wandlungen in den politischen Konzeptionen der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1928-1936. Ein Beitrag zur Reformismusdebatte*, Zürich : Chronos, 1987.

Sylvain Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre États européens, 1929-1933*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000.

Hanspeter Schmid, *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise (1918-1929)*, Zürich : Limmat Verlag, 1983.

Gerhard Schnyder *et al.*, « The Rise and Decline of the Swiss Company Network during the 20th Century », *Travaux de science politique*, 22, 2005.

Stephen A. Schuker, *The End of French Predominance in Europe. The Financial Crisis of 1924 and the Adoption of the Dawes Plan*, Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1976.

Stephen A. Schuker, « Finance and Foreign Policy in the Era of the German Inflation : British, French, and German Strategies for Economic Reconstruction after the First World War », in Otto Büsch, Gerald D. Feldman (éd.), *Historische Prozesse der deutschen Inflation*, Berlin : Colloquium Verlag, 1978, p. 343-361.

Stephen A. Schuker, « American "Reparations" to Germany, 1919-1933 : Implications for the Third-World Debt Crisis », *Princeton Studies in International Finance*, 61, 1988.

Daniel Sebastiani, « "De toute façon, l'heure de Fribourg a sonné." L'élection du premier conseiller fédéral fribourgeois (1919) », *Annales fribourgeoises*, 63, 1998-1999, p. 23-39.

Daniel Sebastiani, « Jean-Marie Musy (1876-1952), un ancien conseiller fédéral entre rénovation nationale et régimes autoritaires », Thèse de doctorat, Faculté des lettres de l'Université de Fribourg, manuscrit, 2004.

Luciano Segreto, « Financing the Electric Industry Worldwide : Strategy and Structure of the Swiss Electric Holding Companies, 1895-1945 », *Business and Economic History*, 23, 1994, p. 162-175.

Siegfried Sichtermann, *Bankgeheimnis und Bankauskunft. Systematische Darstellung mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung und unter Heranziehung ausländischen Rechts*, Frankfurt am Main : Fritz Knapp, 1957.

Pierre Sicsic, « The Inflow of Gold to France from 1928 to 1934 », *Notes d'études et de recherche*, Banque de France, 22, 1993.

Hansjörg Siegenthaler, « Switzerland 1920-1970 », in Carlo Cipolla (éd.), *The Fontana Economic History of Europe. Contemporary Economies*, vol. 2, London : W. Collins, 1976, p. 530-576.

Alan J. Sharp, «The Foreign Office in Eclipse 1919-1922», *History*, 61/202, 1976, p. 198-218.

Nicholas Shaxson, *Treasure Islands. Tax Havens and the Men Who Stole the World*, London: The Bodley Head, 2011.

Gene Smiley, Richard Keehn, «Federal Personal Income Tax Policy in the 1920s», *Journal of Economic History*, 55/2, 1995, p. 285-303.

Jan-Pieter Smits, Pieter Woltjer, Debin Ma, «A Dataset on Comparative Historical National Accounts, 1870-1950: A Time-Series Perspective», *Groningen Growth and Development Centre Research*, Memorandum GD-107, 2009.

James T. Sparrow, «"Buying Our Boys Back": The Mass Foundations of Fiscal Citizenship in World War II», *Journal of Policy History*, 20/2, 2008, p. 263-286.

Mark Spoerer, «Wann begannen Fiskal- und Steuerwettbewerb? Einen Spurensuche in Preussen, anderen deutschen Staaten und der Schweiz», *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 43/2, 2002, p. 35-59.

Robert Stanley, *Dimensions of Law in the Service of Order. Origins of the Federal Income Tax, 1861-1913*, New York: Oxford University Press, 1992.

David Stopforth, «Sowing Some of the Seeds of the Present Anti-Evasion System», *British Tax Review*, 1, 1985, p. 28-38.

David Stopforth, «Charitable Covenants by Individuals – A History of the Background to their Tax Treatment and Their Cost to the Exchequer», *British Tax Review*, 2, 1986, p. 101-116.

David Stopforth, «1922-1936: Halcyon Days for the Tax Avoider», *British Tax Review*, 2, 1992, p. 88-105.

Tobias Straumann, «Der kleine Gigant: Der Aufstieg Zürichs zu einem internationalen Finanzplatz», *Bankhistorisches Archiv*, 45, 2006, p. 139-169.

Tobias Straumann, «Farbstoffe gegen Rohstoffe. Die Ciba und der Erste Weltkrieg», in Roman Rossfeld, Tobias Straumann (éd.), *Der vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg*, Zürich: Chronos, 2008, p. 289-313.

Tobias Straumann, *Fixed Ideas of Money. Small States and Exchange Rate Regimes in Twentieth-Century Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Lorenz Stucki, *L'empire occulte. Les secrets de la puissance helvétique*, Paris: Robert Laffont, 1970.

Brigitte Studer (éd.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zürich: Chronos, 1998.

Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich : Limat Verlag, 1986.

Jakob Tanner, «Goldparität im Gotthardstaat: Nationale Mythen und die Stabilität des Schweizer Frankens in den 1930er- und 40er- Jahren», *Études et sources*, 26, 2000, p. 45-79.

Jakob Tanner, «Der disktrete Charme der Gnomen. Entwicklung und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz», in Christoph Merki (éd.), *Europas Finanzzentren. Geschichte und Bedeutung im 20. Jahrhundert,* Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2005, p. 127-147.

Jakob Tanner, Sigrid Weigel (éd.), *Gedächtnis, Geld und Gesetz: Vom Umgang mit der Vergangenheit des Zweiten Weltkrieges*, Zürich : Hochschulverlag an der ETH Zürich, 2002.

Filomena Tartaglia, *Fisco e mercato finanziario in Italia 1914-1945*, Napoli : Prismi, 2000.

Giuseppe Tattara, « Paper Money but a Gold Debt. Italy in the Gold Standard », *Explorations in Economic History*, 40/2, 2003, p. 122-142.

Joseph J. Thorndike, « Évasion fiscale : la civilisation au rabais », *L'Économie politique*, 19/3, 2003, p. 56-62.

Joseph J. Thorndike, « "The Unfair Advantage of the Few" : The New Deal Origins of "Soak the Rich" Taxation », in Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 2009, p. 29-47.

Joseph J. Thorndike, « The Fiscal Revolution and Taxation : the Rise of Compensatory Taxation, 1929-1938 », *Law and Contemporary Problems*, 73, 2010, p. 95-122.

Joseph J. Thorndike*, Their Fair Share. Taxing the Rich in the Age of FDR*, Washington : Urban Institute Press, 2013.

Adam Tooze, *Le salaire de la destruction. Formation et ruine de l'économie nazie*, Paris : Les Belles Lettres, 2012.

Béatrice Touchelay, « Taxer les bénéfices de guerre, ou confisquer les profits illicites, deux légitimités distinctes », in Jean-Guy Degos, Stéphane Trébucq (éd.), *L'entreprise, le chiffre et le droit*, Bordeaux : Centre de recherche en contrôle et comptabilité internationale, 2005, p. 367-384.

Ludovic Tournès, « La fondation Rockefeller et la naissance de l'universalisme philanthropique américain », *Critique internationale*, 35/2, 2007, p. 173-197.

Ludovic Tournès, « La philanthropie américaine, la Société des Nations et la coproduction d'un ordre international (1919-1946) », *Relations internationales*, 151, 2012, p. 25-36.

Ludovic Tournès, *Les États-Unis et la Société des Nations (1914-1946) : le système international face à l'émergence d'une superpuissance*, Berne : Peter Lang, 2016.

Marc Trachtenberg, *Reparation in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916-1923*, New York : Columbia University Press, 1980.

Christine Trampusch, André Mach (éd.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London : Routledge, 2011.

Frédéric Tristram, « L'administration fiscale et l'impôt sur le revenu dans l'entre-deux-guerres », *Études et documents*, 11, 1999, p. 211-242.

Frédéric Tristram, *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.

Arthur Turner, *The Cost of the War. British Policy on French War Debts, 1918-1932*, Brighton : Sussex Academic Press, 1998.

Christian Uhlig *et al.*, *Tarnung, Transfer, Transit. Die Schweiz als Drehscheibe verdeckter deutscher Operationen (1938-1952)*, Zürich : Chronos, 2001.

Hans-Peter Ullmann, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen vom 18. Jahrhundert bis heute*, München : C. H. Beck, 2005.

United Nations, *Public Debt, 1914-1946*, Lake Success : United Nations, 1948.

United Nations, *International Capital Movements during the Inter-War Period*, New York : United Nations, 1949.

Scott Urban, Tobias Straumann, « Still Tied by Golden Fetters : the Global Response to the US Recession of 1937-1938 », *Financial History Review*, 19/1, 2012, p. 21-48.

U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, Washington : U.S. Department of Commerce, 1975.

Hermann Van der Wee, Karel Tavernier, *La Banque nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales,* Bruxelles : Banque nationale de Belgique, 1975.

Richard Vann, « Writing tax treaty history », *Sydney Law School Legal Studies Research Paper Series*, 10/19, 2011.

Guy Vanthemsche, « De val van de regering Poullet-Vandervelde : Een "samenzwering der bankiers" ? », *Revue belge d'histoire contemporaine*, 9, 1978, p. 165-214.

David Vautrin, « L'évolution de l'impôt sur le revenu (1914-1952) », vol. 1, Thèse de doctorat, Faculté de droit de l'Université de Nancy II, manuscrit, 2010.

Robert U. Vogler, « The Genesis of Swiss Banking Secrecy : Political and Economic Environment », *Financial History Review*, 8/1, 2001, p. 73-84.

Robert U. Vogler, *Das Schweizer Bankgeheimnis : Entstehung, Bedeutung, Mythos*, Zürich : Verein für Finanzgeschichte, 2005.

Henk Vording, Onno Ydema, « The Rise and Fall of Progressive Income Taxation in the Netherlands (1795-2001) », *British Tax Review*, 3, 2007, p. 255-279.

Reiner Voss, *Steuern im Dritten Reich. Vom Recht zum Unrecht unter der Herrschaft des Nationalsozialismus*, München : C. H. Beck, 1995.

François Walter, « Finance et politique à la Belle Époque. La France et les emprunts de la Confédération helvétique (1890-1914) », *Revue suisse d'histoire*, 32, 1982, p. 421-450.

Francis P. Walters, *A History of the League of Nations*, West Port : Greenwood Press, 1986 (1952).

Susanne Wegerhoff, « Die Stillhalteabkommen 1931-1933. Internationale Versuche zur Privatschuldenregelung unter den Bedingungen des Reparations- und Kriegsschuldensystems », Thèse de doctorat, Ludwig-Maximilians-Universität, München, 1982.

Étienne Weill-Raynal, *Les Réparations allemandes et la France*, 2 vol., Paris : Nouvelles éditions latines, 1947.

Barry R. Weingast, « The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Development », *Journal of Law, Economics and Organization*, 11/1, 1995, p. 1-31.

Richard Whiting, *The Labour Party and Taxation. Party Identity and Political Purpose in Twentieth-Century Britain*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000.

Mira Wilkins, « Swiss Investments in the United States 1914-1945 », in Sébastien Guex (éd.), *La Suisse et les grandes puissances 1914-1945. Relations économiques avec les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France*, Genève : Droz, 1999, p. 91-139.

Markus Winiger, « Le secret bancaire avant 1914 : législation fiscale fribourgeoise, comptes joints, législations cantonales et fédérales sur les banques », Mémoire de licence, Faculté des lettres de l'Université de Lausanne, manuscrit, 2007.

Stephan Winkler, *Die Schweiz und das geteilte Italien. Bilaterale Beziehungen in einer Umbruchphase 1943-1945*, Basel : Helbling & Lichtenhahn, 1992.

Peter-Christian Witt, « Die Auswirkungen der Inflation auf die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1924-1935 », in Gerald D. Feldman (éd.), *Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924-1933*, München : R. Oldenbourg, 1985, p. 43-95.

Peter-Christian Witt, « Tax policies, Tax Assessment and Inflation : Towards a Sociology of Public Finances in the German Inflation, 1914-1923 », in Peter-Christian Witt (éd.), *Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance*, Leamington Spa : Berg, 1987, p. 137-160.

Peter-Christian Witt (éd.), *Wealth and Taxation in Central Europe. The History and Sociology of Public Finance*, Leamington Spa : Berg, 1987.

William Woodruff, *Impact of Western Man. A Study of Europe's Role in the World Economy 1750-1960*, New York : St. Martin's Press, 1967.

Julian Zelizer, « The Forgotten Legacy of the New Deal : Fiscal Conservatism and the Roosevelt Administration, 1933-1938 », *Presidential Studies Quarterly*, 30/2, 2000, p. 332-359.

Gabriel Zucman, « The Missing Wealth of Nations : Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors ? », *Quarterly Journal of Economics*, 128/3, 2013, p. 1321-1364.

Gabriel Zucman, « Taxing across Borders : Tracking Personal Wealth and Corporate Profits », *Journal of Economic Perspectives*, 28/4, 2014, p. 121-148.

Liste des graphiques et des tableaux

Table des matières

Achevé d'imprimer
en novembre 2016
aux Éditions Alphil-Presses universitaires suisses

Responsable de production : Sandra Lena

Il y a un siècle, le secret bancaire suisse était remis en cause pour la première fois sur la scène internationale.

Ce livre étudie comment les dirigeants helvétiques sont parvenus à faire face aux pressions internationales, qui apparaissent après le premier conflit mondial, pour empêcher le placement en Suisse des capitaux étrangers en fuite. Fruit d'une recherche très vaste sur des sources inédites, issues de nombreux fonds d'archives suisses et européennes, l'ouvrage renouvelle les connaissances sur l'histoire de la place financière helvétique et des relations économiques internationales au cours de la première moitié du XX[e] siècle.

L'analyse démontre que les autorités fédérales, de concert avec le patronat bancaire et industriel, ont élaboré un ensemble de stratégies visant non seulement à écarter les attaques à l'encontre du secret bancaire et des avantages fiscaux, mais encore à renforcer l'attractivité du centre *offshore* suisse, notamment par le biais de la signature des premières conventions de double imposition. Si cette politique ne trouve pas d'équivalent à l'étranger, elle a cependant constamment reçu d'importants appuis auprès des élites européennes. En se penchant sur les premiers épisodes de l'histoire de la protection du secret bancaire, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale* réintègre ainsi les événements actuels dans une perspective de plus longue durée.

Christophe Farquet est titulaire d'un doctorat en histoire. Il est actuellement maître-assistant à l'Institut Paul Bairoch de l'Université de Genève. Ses recherches et ses enseignements portent sur l'histoire suisse contemporaine dans une perspective internationale, l'histoire des paradis fiscaux et les relations financières internationales durant la première moitié du XX[e] siècle.


ISBN 978-2-88930-112-6
9 782889 301126